

POLICY SHOPPING

Implicaciones en la transferencia de políticas educativas fuera
de Alemania: relación entre el Sistema Dual de Formación
Profesional, su historia y contexto

Alexander Hochradel

Trabajo Fin de Máster en Gobierno y Administración Pública
Universidad Complutense de Madrid / Facultad de Ciencias Políticas y Sociología
Tutores: Víctor Abreu Fernández y Pilar Mairal Medina

Convocatoria 15 noviembre 2018 / Calificación obtenida: 10



UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA
MÁSTER UNIVERSITARIO EN
GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Trabajo Fin de Máster

POLICY SHOPPING

Implicaciones en la transferencia de políticas educativas fuera
de Alemania: relación entre el Sistema Dual de Formación
Profesional, su historia y contexto

Alexander Hochradel

Imagen 1: Policy Shopping. Fuente: Elaboración propia.

Tutores: Víctor Abreu Fernández y Pilar Mairal Medina

Convocatoria 15 noviembre 2018 / Calificación obtenida: 10

AGRADECIMIENTOS

Agradezco a Pilar y Víctor, sin ustedes esta investigación no hubiera sido posible.

Y gracias Bárbara, porque sin vos, menos.

Policy shopping se traduce al español, literalmente, como “comprar políticas públicas”. Para esta investigación, el término se utiliza en el idioma inglés, con una intención metafórica, es decir que aquí se parte de la visualización del mundo político como un gran punto de venta de acciones y programas públicos. En este “supermercado global” (polity), la política (politics) suele inspirarse en – y busca adquirir – políticas públicas (policy) que resuelvan o mitiguen problemáticas en contextos nuevos, pero similares al país en el que estas fueron creadas originalmente.

ÍNDICE DE CONTENIDO

Capítulo 1: Introducción general

1.1 Selección del tema12

1.2 Introducción.....13

1.3 Justificación y alcance14

1.4 Antecedentes y estado de la cuestión.....17

1.5 Hipótesis.....20

1.5.1 Objetivo general.....20

1.5.2 Objetivos específicos20

1.6 Metodología21

Capítulo 2: Marco teórico y conceptual

2.1 Introducción: globalización y transferencia de políticas públicas26

2.2 Conceptos clave y su evolución27

2.2.1 Difusión de políticas31

2.2.2 Convergencia de políticas32

2.2.3 Trazado de lecciones33

2.2.4 Transferencia de políticas35

2.2.5 Policy shopping40

2.3 Transferencia de políticas educativas42

2.4 Modelo teórico “Contexto de atracción” de Phillips y Ochs44

2.5 Conclusiones del marco teórico y conceptual50

Capítulo 3: Análisis del Sistema Dual de Formación Profesional en Alemania

3.1 Introducción: educación, profesión y vocación54

3.2 Marco histórico del Sistema Dual de Formación Profesional desde sus orígenes60

3.3 Funcionamiento del Sistema Dual de Formación Profesional en la actualidad65

3.4 Contexto alemán basado en el modelo “Contexto de atracción” de Phillips y Ochs67

3.4.1 Contexto cultural68

3.4.2 Contexto político-administrativo71

3.4.3 Contexto social73

3.4.4 Contexto económico77

3.5 Conclusiones del análisis del Sistema Dual de Formación Profesional en Alemania82

Capítulo 4: Conclusiones generales y aprendizajes

4.1 Relación entre el Sistema Dual de Formación Profesional en Alemania, su historia y contexto cultural, político-administrativo, social y económico.....92

4.2 Relación entre el Sistema Dual de Formación Profesional en Alemania, su historia y contexto, en torno a la transferencia de políticas educativas hacia nuevos contextos95

4.3 El fenómeno del Policy shopping y el Sistema Dual de Formación Profesional97

Bibliografía103

Índice de diagramas, gráficos, imágenes y tablas115

CAPÍTULO 1

Introducción general

1.1 SELECCIÓN DEL TEMA

La formación profesional es la entrada a la educación humana.

Georg Kerschensteiner (1852 - 1932)

La educación es la base de cada sociedad y el punto de partida, ya que empodera a cada ser humano con el sentido *kantiano* de “¡sapere aude!” (atrévete a saber), a partir de la propia razón. La educación es claramente más que la recopilación de información y el procesamiento del conocimiento; es formar una personalidad y dar libertad de buscar el lugar y el rol en el mundo a cada persona, ya que como lo afirma Kant (1803), “el hombre solo puede convertirse en hombre a través de la educación. Él no es más que lo que la educación hace de él” (p. 10). La educación, como cada política pública, tiene diferentes fundamentos históricos, conceptos teóricos, interpretaciones ideológicas, así como configuraciones contextuales, propios de cada región o país.

El Sistema Dual de Formación Profesional (SDFP), propio de Alemania, en el que jóvenes aprendices adquieren habilidades prácticas en una empresa y paralelamente conocimientos teóricos en una escuela vocacional, es más que una clásica política pública: es una lógica sistémica transversal profundamente arraigada en la educación, la política, la sociedad, la economía e incluso la conciencia nacional y la identidad cultural. Por lo que, el SDFP no solamente es un referente para promover una educación holística, dando respeto al “*Beruf*” (la vocación / la profesión / el oficio), que pone al ser humano en el centro de sus decisiones, pero a la vez también una filosofía educativa “práctica” en términos económicos, para ofrecer nuevas posibilidades de empleo a las personas. “La Formación Profesional no es solo preparación para el trabajo, es preparación para vida” (UNESCO, 2013, p. 2), por todos los aspectos que reúne, que no son exclusivos de una única área del individuo y/o la sociedad. En este sentido se trata de un mecanismo que permite explotar el potencial humano y es por esto por lo que resulta relevante el hacerlo accesible para todas las personas.

Fácilmente se puede romantizar el idealismo de poder compartir las buenas prácticas y políticas, de llevarlas y ejecutarlas con el mismo éxito donde fueron creadas, pero ¿es posible realmente transferir las políticas educativas a otros territorios?, o lo que se creó y fue exitoso en Alemania ¿es solamente un fenómeno local? Sería maravilloso poder trasladar una solución y aprovechamiento de oportunidades a otro contexto, fuera de nuestros Estados-naciones, pero ¿es realista?, ¿cuáles aspectos y factores contextuales deberían considerarse antes de ir de *policy shopping* y hacer un “copiar y pegar”?

1.2 INTRODUCCIÓN

La educación, como cada política pública, tiene diferentes fundamentos históricos, conceptos teóricos, interpretaciones ideológicas, tendencias regionales y/o globales, así como configuraciones contextuales, propios de cada región o país. Las discusiones referentes a la reorganización y modernización de los sistemas educativos han recibido nuevos impulsos (Communiqué of the European Ministers for Vocational Education and Training, the European Social Partners and the European Commission, 2010; McGrath, 2012), influenciadas por diferentes fenómenos y eventos, como la integración europea, la globalización, la internacionalización de los mercados económicos y la aceleración de la competitividad entre regiones y países.

Aunque las tendencias de una academización¹ son visibles alrededor del mundo e incluso promovidas por la OCDE (2017), diferentes países han apostado nuevamente a la revitalización de sus sistemas de formación profesional, y/o la implementación de novedosas modalidades duales en sus estructuras educativas existentes, viendo en ellos, entre otros factores, una eficaz respuesta en la lucha contra el desempleo juvenil, un estabilizador para el desempeño de la economía y un diferenciador de competitividad frente a recurrentes crisis económicas. Una prueba de este interés es el que *dual* es una palabra en tendencia entre académicos y políticos, especialmente ahora por el que el SDFP ha experimentado un renacimiento en la comunidad internacional (UNESCO, 2012).

A pesar del creciente debate académico sobre posibles problemas con la transferibilidad de sistemas educativos en general y la sostenibilidad de estos a mediano y largo plazo, el discurso político promueve el SDFP enfáticamente:

Con fórmulas llamativas como «El sistema dual como éxito de exportación» o «Formación profesional made in Germany: un modelo de éxito» se sugiere regularmente en el seno de la opinión pública política que el sistema alemán de formación profesional bien podría transferirse a otros países con el objetivo de resolver allí problemas económicos o sociales existentes. Unas veces se trata de la formación de profesionales cualificados como premisa para el crecimiento y la innovación, otras de la reducción del desempleo juvenil y la integración social de jóvenes adultos (Euler, 2013^a, p. 4).

¹ La OCDE, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, es uno de los referentes más relevantes para la comunidad internacional en materia educativa. Cada año publica un extenso reporte, analizando las configuraciones y resultados de los diversos sistemas educativos de los países miembros, así como recomendaciones a seguir. Los indicadores basan en un crecimiento del desarrollo económico a través de la educación, usando indicadores clásicos como la duración y el tipo de educación, entre otros. Los lineamientos y recomendaciones de su más reciente publicación Education at a Glance (OCDE, 2017) clásicamente demuestran una fuerte priorización de la educación superior en vez de educación secundaria, viendo la educación “académica” en las universidades más favorables en vez la educación “técnica” de sistemas de formación profesional.

Alemania se destaca como el país más importante en el deseo de transferir el SDFP, contando con grandes presupuestos en programas de cooperación al desarrollo en materia educativa y un fuerte interés en la promoción de este sistema fuera de Alemania (BMZ, 2017). A pesar de los grandes esfuerzos y millones de euros gastados en convenios internacionales, programas nacionales y/o iniciativas locales, diferentes estudios de evaluación han demostrado que la transferencia de estas buenas prácticas, a otras naciones, ha sido bastante problemática (Gessler, Fuchs y Pilz, 2018; Stockmann, 1993; 1994; 1997; 2014). Teóricos como Euler (2013^a) plantean que “la formación dual en Alemania puede servir de modelo, pero no de patrón” (p. 4), es decir que una transferencia inteligente debe partir de la adaptación, no de un exclusivo copiar y pegar.

Sin embargo, se puede asumir que es posible la transferencia de políticas públicas educativas, en este caso del sistema dual, aun cuando al momento, no existen investigaciones, estudios o evaluaciones, más allá de los aspectos técnicos-administrativos de una posible implementación del SDFP fuera de Alemania, los cuales no suelen considerar cuestiones teóricas del concepto de transferencia de políticas públicas, ni cómo influye la realidad histórica, cultural, político-administrativa, social y económica de los países a los cuales se pretende transferir.

Esta investigación parte de la transformación del SDFP² en Alemania, desde sus orígenes hasta el año 2018, para determinar su evolución histórica, configuración y funcionamiento actual. Se analiza el contexto alemán del SDFP en términos culturales, político-administrativos, sociales y económicos, a partir de la utilización del modelo teórico “Contexto de atracción” de Phillips y Ochs, para determinar los factores básicos contextuales que influyen en la transferencia a otros contextos.

1.3 JUSTIFICACIÓN Y ALCANCES

Entre las tres naciones líderes en el SDFP que son Austria, Suiza y Alemania destaca la última, tanto por el volumen de presupuesto en programas de cooperación al desarrollo en materia educativa, como también por la visible promoción del SDFP y una fuerte presencia en el extranjero, asesorando tanto a países líderes, países emergentes y en vías de desarrollo en la implementación del modelo (BMZ, 2017).

En la actualidad, el Gobierno Federal de Alemania, mayoritariamente a través del Ministerio de Educación e Investigación y del Ministerio de Cooperación Económica y Desarrollo, es el país donante más importante de formación profesional en cooperación intergubernamental, “superando incluso las contribuciones financieras de la Comisión de la Unión Europea y el Banco Mundial” (Heller, Grunau y Duscha, 2015, p. 7). A pesar de los grandes esfuerzos y millones de euros, diferentes estudios de evaluación han demostrado que la transferencia de estas buenas prácticas, a otras naciones, ha sido bastante problemática (Gessler, Fuchs y Pilz,

2018; Stockmann, 1993; 1994; 1997; 2014). La discrepancia entre la planeación técnica-hipotética en el papel y la realidad sobria de la concreta implementación a menudo argumenta por el hecho de que el SDFP es un concepto políticamente, institucionalmente y legalmente demasiado complejo para ser transferido a contextos no similares a los de Alemania (Euler, 2013^a, p. 13). Exportar un SDFP de un país a otro no es simplemente una cuestión de “copiar y pegar” (Euler, 2013^a, p. 4), sino más bien un proceso de selección de componentes y adaptación personalizada por parte del país importador:

No se trata de transferir al pie de la letra el sistema de formación alemán. La experiencia demuestra que la formación dual en Alemania puede servir de modelo, pero no de patrón. (...) La cuestión radica, por tanto, en una transferencia inteligente de elementos adaptados y no en una réplica exacta de una implantación de otro país (Euler, 2013^a, p. 4).

El SDFP se considera en la actualidad internacionalmente una estrategia educativa prometedora para, entre otros argumentos, reducir el desempleo juvenil y aumentar la productividad laboral. Aunque el Gobierno Federal de Alemania se ha posicionado como el principal exportador del SDFP a nivel internacional, el mundo académico alemán ha buscado principalmente, y prácticamente en exclusivo, soluciones técnicas a las demandas políticas y los múltiples problemas de la implementación del SDFP. El debate internacional ha profundizado más en este sentido, cuestionando profundamente la suposición que los procesos de transferencia de políticas públicas son fenómenos políticos y culturalmente neutrales, y consecuentemente requieren tomar en cuenta los factores contextuales, propios de cada país, en la formulación de las políticas de transferencia y no solamente la implementación técnica. En Alemania, los conceptos y teorías acerca de la transferencia de políticas públicas solamente han sido discutidos esporádicamente y sin gran interés por la academia y pedagogía de la formación profesional. Diferentes autores alemanes, entre ellos Euler (2013^a), formulan argumentos genéricos y abstractos de “contexto”, racionalmente entendible, pero sin consolidarlos en un modelo teórico:

Si se aborda la cuestión de la transferencia desde la perspectiva de los posibles países receptores, entonces se desprenden necesidades fundamentales de diferenciación. (...)

A un nivel pormenorizado debe analizarse en cada caso qué estructuras y culturas existentes ofrecen buenos puntos de conexión, a fin de iniciar, poner a prueba y enraizar de manera duradera nuevas modalidades de formación (Euler, 2013^a, p. 14).

Esta investigación, con el fin de entender mejor el SDFP, parte de las raíces culturales y el origen histórico de la *profesión*³, desde los tiempos de Martín Lutero a mediados del siglo XV hasta el siglo XXI, planteando la problemática de la transferencia del concepto de la profesión, y consecuentemente del SDFP, a otros contextos. Se hace referencia a las

2 Para la presente investigación, el SDFP se define como una política pública.

3 Se intentó traducir el complejo y multidimensional significado de la palabra alemana “Berufskonzept”.

imprecisiones de traducción de los conceptos clave y del vocabulario técnico, así como el entendimiento conceptual y significado holístico de la profesión, cumpliendo no solamente una función de empleabilidad y remuneración, pero englobando términos como la *madurez*⁴, la *autodeterminación*⁵, autonomía, autenticidad, identidad personal en y la integración del ser humano en la sociedad (Kell, 2000, p. 212). Se busca comprobar que la singularidad del SDFP en Alemania “representa el resultado de un proceso histórico-cultural, (en que) el propio sistema dual en Alemania refleja una configuración de normas jurídicas y convenciones consuetudinarias, de principios didácticos y estructuras institucionales” (Euler, 2013^a, p. 15). Esta síntesis histórica acerca de la profesión representa un punto de partida clave para entender el contexto sobre el cual se crea y funciona el SDFP en Alemania y la configuración sistémica e institucional del SDFP en la actualidad, con el fin determinar los factores básicos contextuales (culturales, político-administrativos, sociales y económicos) que influyen en su éxito dentro de este país y comprender las implicaciones de la transferibilidad de la política pública del SDFP.

El SDFP es un tema profundamente analizado, estudiado e investigado, desde sus varias dimensiones culturales, cuestiones filosóficas, contextos históricos y conceptos técnicos, sobre todo por parte de la pedagogía de formación profesional del mundo académico en Alemania. No obstante, las investigaciones de transferencia muestran un fuerte énfasis en cuestiones técnicas-administrativas de implementación, sin tomar en cuenta el propio contexto, tanto macro como micro, de cada país y/o la evolución del SDFP en Alemania a lo largo de los siglos. Por lo que el primer aporte de esta investigación es aplicar el analizar el éxito del SDFP desde el estudio del contexto, aplicando el modelo “Contexto de atracción” de Phillips y Ochs (2003).

Mirando hacia atrás en la corta historia de la formación profesional alemana, se puede demostrar una limitada apertura de la disciplina al contexto internacional. Los pocos impulsos teóricos externos han derivado de la confrontación de la política alemana con países en vías de desarrollo en materia de formación profesional (Wolf, 2015, p. 12). Por lo que, el segundo aporte de esta investigación parte del aterrizar el discurso internacional al diálogo nacional, esto a partir del desarrollo de un análisis diferenciado y modelos teóricos complementarios de transferencia de políticas públicas educativas al SDFP; introduciendo así elementos del debate anglosajón⁶ al mundo académico alemán, por lo que se enriquece la perspectiva nacional con modelos teóricos internacionales, y se abren nuevas líneas de investigación para futuros estudios.

4 Se intentó traducir el complejo y multidimensional significado de la palabra alemana “Mündigkeit”.

5 Se intentó traducir el complejo y multidimensional significado de la palabra alemana “Selbstbestimmung”.

6 El termino “anglosajón” se usa en esta presente investigación para referirse al espacio compartido entre los Estados Unidos de América y la Gran Bretaña, en el sentido del territorio enmarcado por la lengua inglesa y a la correspondiente cultura proyectada a nivel internacional que se desarrolló a partir de la expansión del Imperio Británico.

En tercer lugar, la investigación busca dar respuesta al ¿cómo influye el contexto y realidad de cada país a la transferencia del SDFP fuera de Alemania? Se demuestra que la transferencia del SDFP está influenciada por diversos factores y circunstancias a nivel macro del sistema alemán, y, viendo hacia la transferencia, son propias de cada país. En este sentido contribuye no solamente a una comprensión más profunda de la particularidad histórica y del arraigo cultural, político-administrativo, social y económico del SDFP en Alemania, pero también amplía el entendimiento de los problemas multidimensionales que influyen en la transferibilidad de políticas públicas en general, y en específico en el caso de la policía pública educativa del SDFP. El aporte está en el lograr sensibilizar a la política con una visión más holística de la importancia del contexto de cada país-nación, con el fin de concientizar para la formulación de futuras pautas y/o papeles estratégicos de transferencia que van más allá del “copiar y pegar”. De esta manera, se complementa al debate entre los responsables *policy-makers*⁷, para tomar en consideración diferentes dimensiones y categorías del propio contexto de cada país antes de introducir un replica “más de los mismo” (desde una perspectiva exclusivamente técnica) del SDFP.

Los pocos estudios de evaluación de casos de transferencia del SDFP de Alemania a otros países ilustran la complejidad del tema estudiado (Gessler, Fuchs y Pilz, 2018; Stockmann, 1993; 1994; 1997; 2014). Mientras que la política alemana de cooperación al desarrollo ha intentado transferir este sistema a diferentes países en los cinco continentes durante los últimos seis décadas, hoy, el proceso de transferencia va mucho más allá del alcance de la cooperación para el desarrollo y es de particular interés para la economía e industria alemana en el extranjero, como un factor de exportación de contextos educativos alemanes a terceros países, con el fin de crear condiciones y circunstancias similares. Esta investigación busca, como cuarto aporte, estimular la criticidad del lector para no solamente asumir el *policy shopping* como un hábito rutinario, sino que, por el contrario, se produzca previamente la pregunta ¿por qué transferir a otros contextos? y ¿qué implica?.

1.4 ANTECEDENTES Y ESTADO DE LA CUESTIÓN

El fenómeno de estudio, la transferencia de políticas⁸ es un tema ampliamente estudiado e investigado, sobre todo en el mundo académico anglosajón. En la literatura, la transferencia de políticas se refiere a cómo las políticas, programas y/o ideas se mueven, en un determinado momento, de un contexto a otro a otro (Dolowitz, 2003). Para investigar el cómo y por

7 El término policy-makers se refiere a los agentes políticos, es decir, a los actores que participan en el proceso de hacer políticas.

8 A lo largo de la presente investigación, se usa continuamente el término de “las políticas”, haciendo referencia a las “políticas públicas”. “La o las política(s)” no necesariamente tiene que referirse a la transferencia de una política completa. Puede ser “un elemento selecto de una política, o un programa, plan, estrategia, herramienta, acuerdo institucional o administrativo, modo de trabajo, procedimiento, norma o principio (...) considerando que todo esto está relacionado con la política, ya que son parte de cómo un gobierno, institución

qué se produce la transferencia, quién aprende qué de dónde y de quién, qué se transfiere, y qué influye en las diferentes partes de todo el proceso, diversos autores definieron diferentes conceptos acerca de la difusión de políticas (Walker, 1969; Berry y Berry, 1999), la convergencia de políticas (Bennett, 1991), el trazado de lecciones (Rose, 1991; 1993), la transferencia de políticas (Dolowitz y Marsh, 1996; 2000; Stone, 1999; 2000; 2004) y el *policy shopping* (Freeman, 1999).

Partiendo de estos conceptos existentes acerca de la transferencia de políticas, Phillips y Ochs (1989; 1992) empiezan a aplicarlos a las ciencias educativas comparadas, buscando el proceso detrás de la transferencia de un sistema educativo de un país a otro. El resultado de las investigaciones es el “Modelo Oxford”, como “una de las respuestas principales a la pregunta de la educación comparada sobre cuestiones de transferencia” (Rappleye, 2012, p. 71). Este modelo se basa en gran medida en los modelos existentes e incorpora grandes cantidades de investigación de otros autores, reorganizando y consolidando la literatura existente (Rappleye, 2006, p. 224). Con el “Modelo Oxford”, los dos autores introducen el concepto de *policy borrowing*⁹, una aplicación del concepto de trazado de lecciones al sector de la educación, definido como “la consecuencia más obvia de aprender y comprender lo que está sucediendo “en otros lugares” de la educación” (Phillips, 2000, p. 299) y como la “adopción consciente en un contexto de política, observado en otro” (Phillips y Ochs, 2004, p. 774). El préstamo de políticas integra al fenómeno de la transferencia la variable del contexto, poniendo de relieve la importancia de “identificar factores relevantes en el contexto de la transferencia de políticas (...) específicamente para examinar cuáles factores contextuales son importantes para la adopción de la política educativa” (Phillips y Ochs, 2002^b, p. 10).

El caso de estudio al cual se aplicará el fenómeno de la transferencia de políticas, y en específico la transferencia de políticas educativas, es el SDFP, un tema profundamente analizado, estudiado e investigado, desde sus varias dimensiones culturales (Baur, 2013; Euler, 2013^a; 2013^b; Resico, 2011), cuestiones filosóficas (Clement, 1999; Dostal, 2002, Kell, 2000; Mayer, 1999), contextos históricos (Greinert^b, 1995^a; 1995^b; Kreutzer, 1999) y conceptos técnicos (Euler, 2013^a; 2013^b), sobre todo por parte de la pedagogía de formación profesional del mundo académico en Alemania.

La transferencia del SDFP por parte del Gobierno Alemán comenzó en el año 1956, incluso antes de la fundación del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ), el responsable en la actualidad para la mayoría de los programas de cooperación (Heller et. al., 2015, p. 5). En la década de los años 1960, la cooperación en materia de formación profesional consistió en la promoción de escuelas técnicas (Heller et. al., 2015, p. 5). Este enfoque estratégico cambió en la década de 1970 debido a la ausencia de éxitos tangibles y de modelos replicables de referencia para la transferencia masiva (Heller et. al., 2015, p. 5). Se empezó a canalizar las ayudas estatales a la construcción de centros de formación y/o capacitación,

así como a la creación de institutos estatales de formación profesional (Heller et. al., 2015, p. 5). Hasta los años 1980, las prioridades temáticas políticas apenas cambiaron a pesar de los amplios debates que reformaron tanto el campo pedagogía como también el mundo de la cooperación internacional al desarrollo (Heller et. al., 2015, p. 5, citando a Stockmann, 2004, p. 45). En la década de los años 80, el enfoque cambió de la transferencia de soluciones aisladas en forma de centros privados y/o escuelas estatales modelo de formación/capacitación hacia el contribuir a nivel nacional a la reforma de los sistemas de formación (Heller et. al., 2015, p. 5). “Este enfoque en la consultoría y el desarrollo de sistemas condujo a la idea de que los proyectos individuales aislados difícilmente estarían en condiciones de promover el cambio estructural necesario en la sociedad en su conjunto y lograr un amplio impacto” (Heller et. al., 2015, pp. 5-6). Sin embargo, pronto se hizo evidente el gran coste financiero del desarrollo de soluciones centrado exclusivamente desde la perspectiva pública(-estatal) a gran escala, buscando cada vez más integrar a las empresas en la formación profesional (Heller et. al., 2015, p. 5). En esta fase, se empezó la promoción y exportación de programas y sistemas duales, que se iniciaron durante este período (Heller et. al., 2015, p. 5). A lo largo de las últimas siete décadas, el SDFP logró posicionarse en la comunidad internacional como una estrategia educativa prometedora y un “éxito de exportación” (Euler, 2013^a, p. 4), bajo lemas como “Formación profesional hecho en Alemania” (Euler, 2013^a, p. 4), sugiriendo que “el sistema alemán de formación profesional bien podría transferirse a otros países con el objetivo de resolver allí problemas económicos o sociales existentes (Euler, 2013^a, p. 4). Las correspondientes guías de transferencia muestran un fuerte énfasis en cuestiones técnicas-administrativas de implementación (Euler, 2013^a; 2013^b). Estas suposiciones idealizadas y la promoción eufórica contrastan radicalmente con el estado de la cuestión de la academia.

Diferentes estudios cuestionan la efectividad de los diferentes intentos de transferencia desde los años 1960 (Arnold, 1989; Stockmann 1992; Stockmann, 1993; Stockmann, 1997). Esta opinión también es compartida por numerosos académicos que trataron el tema de la transferencia y la cuestión de la “exportabilidad” (Heller et. al., 2015, p. 6, citando a Biermann, 1994; Schaack, 1994), la “adaptabilidad” (Heller et. al., 2015, p. 6, citando a Greinert, 2001) o la “transferibilidad” (Heller et. al., 2015, p. 6, citando a Euler, 2013) del sistema dual. Incluso se discutía la imposibilidad de transferir el SDFP a otros contextos (Clemente, 1999), aparte de que “varios representantes de la educación vocacional han reportado enormes dudas (...) acerca de si el sistema dual puede incluso integrarse en otros contextos socioeconómicos y culturales” (Heller et. al., 2015, p. 6), buscando, desde la década de los años 1990, las posibles razones para la “pobre capacidad de transferencia” (Heller et. al., 2015, p. 6).

En resumen, se puede decir que el SDFP, a pesar de una variedad de esfuerzos de transferencia desde los años 1960, sigue limitado a unos muy pocos estados en Europa (Euler, 2013^a). Partiendo del estado de la cuestión acerca de la transferencia del SDFP, la presente investigación complementa los estudios que dudaron de la posibilidad de una transferencia del SDFP fuera del Alemania, sobre todo, partiendo del argumento de que el SDFP es una política pública “demasiado compleja para una transferencia” (Heller et. al., 2015, p. 6), requiriendo un profundo análisis, tanto de su arraigo histórico como de su contexto cultural, político-administrativo, social y económico, con el fin de argumentar la transferibilidad a nuevos contextos, fuera de la realidad alemana.

u otra organización elige (...) para alcanzar sus metas” (Bissell, Lee y Freeman, 2011, p. 1141).

9 Préstamo de políticas se traduce de “policy borrowing”, de los autores Dolowitz y Marsh (2000).

1.5 HIPÓTESIS Y OBJETIVOS

Al analizar el caso del SDFP en relación con su contexto (cultural, político-administrativo, social y económico), se puede demostrar el limitado alcance del *policy shopping* en la transferencia de políticas públicas educativas a nuevos contextos.

Esta hipótesis responde a la pregunta general de investigación: ¿Cómo y de qué manera influye la historia y el contexto (cultural, político-administrativo, social y económico) en la transferencia de políticas públicas educativas, en el caso del SDFP fuera de Alemania?

1.5.1 Objetivo general

Analizar la relación entre la conformación actual del SDFP y las particularidades históricas y contextuales (culturales, político-administrativas, sociales y económicas) desde donde se genera este sistema, para determinar las implicaciones de esta relación en la transferencia de políticas educativas fuera de Alemania.

1.5.2 Objetivos específicos

Objetivo específico 1: Sintetizar el SDFP de Alemania, desde sus orígenes hasta el año 2018, para determinar su evolución histórica, configuración y funcionamiento actual.

Producto¹⁰ 1.1: Síntesis de los antecedentes y creación del SDFP.

Producto 1.2: Análisis descriptivo de la configuración y funcionamiento actual del SDFP.

Objetivo específico 2: Analizar el contexto alemán (cultural, político-administrativo, social y económico) del SDFP, a partir de la utilización del Modelo Teórico “Contexto de atracción” de Phillips y Ochs, para determinar los factores básicos contextuales que influyen en la transferencia a otros países.

Producto 2.1: Factores culturales, político-administrativos, sociales y económicos del contexto alemán del SDFP, basados en el modelo “Contexto de atracción” de Phillips y Ochs.

¹⁰ El término “producto” se refiere a los resultados concretos obtenidos de los objetivos específicos.

Objetivo específico 3: Analizar la relación entre la conformación del SDFP y su contexto (histórico, cultural, político-administrativo, social y económico), desde sus orígenes hasta el año 2018, para determinar sus vínculos en los procesos de transferencia a nuevos contextos.

Producto 3.1: Aprendizajes sobre la relación entre la conformación del SDFP y su contexto (histórico, cultural, político-administrativo, social y económico).

Producto 3.2: Consideraciones para la transferencia de políticas educativas fuera de Alemania.

1.6 METODOLOGÍA

José Pino (2015) explica en su publicación “Metodología de investigación en la ciencia política: la mirada empírico-analítica” que

todo investigador en su proceso de construcción del proyecto de investigación opta por un enfoque de indagación o esquema que le indique y guíe acerca de cómo abordar el objeto y cómo lograr el objetivo planteado. Esta decisión debe de tomarse de acuerdo con un paradigma o enfoque de investigación, el cual (...) definirá el modo de orientarse y de mirar aquello que la propia disciplina ha definido como su contenido temático (Pino, 2015, p. 187).

En este sentido, la metodología de la investigación proporciona no solamente esta guía y orientación, pero también una herramienta necesaria y práctica a la pregunta de ¿cómo se va a lograr el objetivo?, “como la disciplina que elabora, sistematiza y evalúa el conjunto del aparato técnico procedimental del que dispone la Ciencia, para la búsqueda de datos y la construcción del conocimiento científico” (Rodríguez, 2012).

Por otra parte, Rodríguez (2012) define la metodología como “un conjunto más o menos coherente y racional de técnicas y procedimientos cuyo propósito fundamental apunta a implementar procesos de recolección, clasificación y validación de datos y experiencias provenientes de la realidad, y a partir de los cuales pueda construirse el conocimiento científico” (Rodríguez, 2012).

A nivel general, la presente investigación se encuentra en el paradigma interpretativo o humanista, ya que se rige por la comprensión y significación de la política pública dentro del contexto social, es decir que busca rescatar lo particular y singular de los fenómenos alrededor de la construcción e implementación de las políticas públicas educativas, dentro de cada contexto, y aprende sobre los límites de la transferencia. A nivel específico, se elige el enfoque empírico-analítico como medio para desarrollar el proceso de investigación, ya que este método está “fundamentado en la realidad” (Pino, 2015, p. 195). Se selecciona este método por su utilidad en campos inexplorados o en aquellos en los que destaca el estudio descriptivo, con el fin de poder tener elementos claros y concretos sobre el desarrollo e

implicaciones de los procesos de transferencia de política públicas, y en específico de políticas públicas educativas, basado en la teoría de Dolowitz y Marsh (1996; 2000) y Phillips y Ochs (2002^a; 2002^b; 2003; 2004), en el estudio de caso del SDFP.

Como especifica Rodríguez (2005), “el empirismo defiende la postura de que todo tipo de conocimiento proviene y está sustentado en la experiencia, en el mundo real o en lo observable; de allí sustrae el insumo para explicar o adquirir el conocimiento” (p. 188). Este método permite establecer relaciones entre los hechos y contextos de políticas públicas educativas, para “(...) que los datos encontrados no solo se limiten a describir la realidad, sino que tales datos sirvan para explicar, no solo el fenómeno estudiado, sino revelar también las causas de otros hechos similares que se presenten en la naturaleza, en la sociedad o en el mundo en general” (Rodríguez, 2005, p. 189).

Esta investigación parte de las teorías de la transferencia de políticas en el área específico de la educación, a partir del caso del SDFP, analizando la relación entre la conformación actual del SDFP y las particularidades históricas y contextuales (culturales, político-administrativas, sociales y económicas) desde donde se genera este sistema, para determinar las implicaciones de esta relación en la transferencia de políticas educativas fuera de Alemania. El empirismo, el cual describe “las relaciones de los fenómenos que suceden en el mundo natural, es decir, causa-efecto de los fenómenos” (Rodríguez, 2005, p. 190) es de utilidad para predecir situaciones y generalizarlas, con el fin de que los resultados y conclusiones se conviertan en teorías que posteriormente puedan ser empleadas en la explicación de fenómenos similares (Rodríguez, 2005, p. 190).

(El enfoque empírico-analítico) como metodología de investigación fundamentada en la realidad; en el estudio y análisis de los acontecimientos y los fenómenos propios (...) se podría advertir como uno de los enfoques más adecuados para implementarlo en estudios de esta disciplina; no obstante, se considera pertinente combinarlos con otros enfoques investigativos que amplíen su visión, para evitar el simplismo y la creencia de que en un solo enfoque se puede delegar la explicación de la totalidad de una realidad o que es una visión investigativa lo que explica un fenómeno, en este caso el fenómeno político (Rodríguez, 2005, p. 195).

El objetivo general se logra a través de tres objetivos específicos los cuales se abarcarán de la siguiente forma:

Objetivo específico 1: Se aplicará el método empírico-analítico para la elaboración de una síntesis del SDFP de Alemania, desde sus orígenes hasta el año 2018, para determinar su evolución histórica, configuración y funcionamiento actual. De la misma forma, se usa este método para la realización del análisis descriptivo de la configuración y funcionamiento actual del SDFP.

Para el objetivo específico 1 se utilizan fuentes secundarias:

1- Lectura teórica: Greinert (1995^a; 1995^b).

2- Lectura y síntesis de documentos: del Ministerio Federal de Educación e Investigación de la República Federal de Alemania (BMBF, 2017^a), del Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional (Cedefop, 2004), así como de la Fundación Konrad Adenauer (KAS, 2015), entre otros.

A partir de estas fuentes se desarrollan resúmenes, gráficos y cuadros.

Objetivo específico 2: Se aplicará el método empírico-analítico para el análisis del contexto alemán (cultural, político-administrativo, social y económico) del SDFP, a partir de la utilización del Modelo Teórico “Contexto de atracción” de Phillips y Ochs, para determinar los factores básicos contextuales que influyen en la transferencia a otros países.

Para el objetivo específico 2 se utilizan fuentes secundarias:

1- Lectura teórica: Baur (2013), Euler (2013^a; 2013^b) y Resico (2011).

2- Lectura y síntesis de documentos: del Ministerio Federal de Educación e Investigación de la República Federal de Alemania (BMBF, 2017^a), de DUALVET (2015), de la Corporación Alemana para la Cooperación Internacional (GIZ, 2014), del Instituto para la Investigación del Mercado Laboral y de Profesiones de Alemania (IAB, 2017), del Banco de Crédito para la Reconstrucción de Alemania (KfW, 2018), así como de la Fundación Konrad Adenauer (KAS, 2015) y de la Fundación Bertelsmann (2017), entre otros. Para la definición de los factores culturales, político-administrativos, sociales y económicos, se incluyen datos estadísticos y numéricos (desde el año 2000 a 2017, según disponibilidad y acceso) como tamaño la actividad de formación profesional entre los años 2006 y 2015, según tamaño de empresa; la tasa de empleo directo de los aprendices, entre los años 2006 y 2015, según tamaño de empresa; la tasa de desempleo en la Unión Europea en el año 2015; el número absoluto de aprendices por sector en el año 2014; los empleados por tamaño de empresas, entre los años 1999-2015; el porcentaje de los empleados por tamaño de empresas, entre los años 1999-2015; el número absoluto de aprendices por tamaño de empresas, entre los años 1999-2015; el porcentaje de los aprendices por tamaño de empresas, entre los años 1999-2015.

A partir de estas fuentes se desarrollan resúmenes, gráficos y cuadros.

Objetivo específico 3: Se aplicará el método empírico-analítico para el análisis de la relación entre la conformación del SDFP y su contexto (histórico, cultural, político-administrativo, social y económico), desde sus orígenes hasta el año 2018, para determinar sus vínculos en los procesos de transferencia a nuevos contextos.

CAPÍTULO 2

Marco teórico y conceptual

2.1 INTRODUCCIÓN: globalización y transferencia de políticas públicas

El fenómeno de la globalización ha redefinido profundamente el mundo en el siglo XX y XXI. Kennett (2008) definió la globalización como un “proyecto económico, ideológico, político e institucional, facilitado y posibilitado a través de una revolución tecnológica, un cambio ideológico y político, un fortalecimiento del papel de las instituciones financieras internacionales y un panorama geopolítico cambiante” (p. 4). En este mundo globalizado, las personas, los bienes y los servicios, el conocimiento y las noticias cruzan fronteras invisibles y adquieren un carácter transnacional, acompañado de un flujo de estilos de vida, tendencias, modas, ideas y valores (Rappleye, 2012, p. 67). Esta “compleja conectividad” (Martín-Cabello, 2013, p. 8, citando a Tomlinson, 1999) no solamente remodela los patrones culturales, las economías internacionales y las relaciones sociales, pero también la forma de hacer política(s). Los gobiernos ya no actúan solos, pero están intrínsecamente conectados, a diferentes niveles y a través de complejas y multidimensionales interdependencias con respecto a las actividades económicas, sociales, culturales, y políticas que trascienden y erosionan las fronteras geográficas de los Estados-naciones. La distancia es una cuestión de mera perspectiva y “la política pública ahora tiene lugar tanto en un sistema mundial como en los sistemas políticos nacionales” (Dolowitz y Marsh, 2000, p. 6, citando a Parsons, 1996, p. 234). Es en estas conexiones e interacciones entre países, regiones y continentes que se forman las agendas políticas y se formulan las políticas públicas a nivel local, nacional e internacional.

Todos los países tienen problemas, y cada uno piensa que sus problemas son únicos (...). Sin embargo, los problemas que son exclusivos de un país (...) radican en un problema común. Los responsables políticos de las ciudades, de los gobiernos regionales y de las naciones pueden aprender de cómo respondieron sus contrapartes (a problemáticas similares) en otros lugares (Rose, 1991, p. 3).

Desde el principio de la década de 1960, ha habido un creciente interés académico sobre el ¿por qué y cómo las políticas se extienden de un gobierno a otro, de un lugar geográfico a otro? (Osorio y Vergara, 2016, p. 236). Las respuestas a esta pregunta se han resumido en diferentes corrientes bajo los conceptos y estrategias relacionadas a la transferencia de políticas públicas, las cuales surgieron en la segunda mitad del siglo XX, con un volumen sustancial de literatura publicada por académicos alrededor de globo, pero especialmente en el mundo anglosajón. A lo largo del tiempo, la transferencia de políticas públicas se ha posicionado como foco de investigación en las ciencias sociales y ciencias políticas, y en específico en la disciplina de la política comparada (Dolowitz y Marsh, 1996, p. 344). Numerosos autores han aportado diversas líneas de investigación, partiendo de la observación de una creciente expansión, adaptación e igualación de culturas, instituciones y políticas entre países, regiones y continentes, definiendo empíricamente patrones, ideando conceptos teóricos y deduciendo pautas explicativas, con el fin de describir las causas, los impactos, los objetos y los procesos que conducen a una global divulgación de las políticas.

Para marcar el sustento teórico de la presente investigación, a continuación, primero, se sintetiza la evolución cronológica de cinco conceptos considerados la columna vertebral de la globalización de las políticas: la difusión de políticas (“policy diffusion”), la convergencia de políticas (“policy convergence”), el trazado de lecciones (“lesson drawing”), la transferencia de políticas (“policy transfer”) y el *policy shopping*. Se analizan los planteamientos de Walker (1969), Berry y Berry (1999), Bennett (1991), Rose (1991; 1993), así como de Dolowitz y Marsh (1996; 2000), Stone (1999; 2000; 2004) y Freeman (1999), con el fin de proporcionar una visión general del guion evolutivo de los años 1960 hasta la actualidad en torno a la transferencia de políticas públicas. Posteriormente se diferencian y delimitan los cinco conceptos mencionados en contenido y enfoque temático, con el fin de comprender los principales hallazgos de cada uno y las distinciones entre ellos. Segundo, se profundiza en el concepto de transferir políticas dentro del sector educativo, con el fin de entender la internacionalización de la educación y la transferencia de programas y acciones públicas educativas. Tercero, se expone el modelo teórico del “Contexto de atracción” de Phillips y Ochs (2003, p. 454) el cual retoma el debate internacional sobre transferencia de políticas específicamente para la educación, con el fin de definir la base teórica para el caso de estudio del SDFP.

2.2 CONCEPTOS CLAVE Y SU EVOLUCIÓN

Existen diversos conceptos que se repiten en la literatura analizada en torno a la transferencia de políticas públicas, de los cuales se seleccionaron cinco que se consideran los más relevantes para comprender, desde diferentes ángulos, el fenómeno de estudio. Estos son la difusión de políticas (Walker, 1969; Berry y Berry, 1999); la convergencia de políticas (Bennett, 1991); el trazado de lecciones (Rose, 1991; 1993); la transferencia de políticas (Dolowitz y Marsh, 1996; 2000; Stone, 1999; 2000; 2004); y quinto, dando nombre a la presente investigación, el *policy shopping* (Freeman, 1999).

El desarrollo secuencial de los cinco conceptos es un proceso evolutivo a lo largo de la segunda mitad del siglo XX. En la década de los años 1960 surgió, primero en la ciencia de política comparada estadounidense, la investigación de la difusión de políticas¹, con el fin de explorar la difusión de innovaciones políticas entre los Estados Federales de los EE. UU., de un nivel de gobierno a otro (Nordbeck, 2013, p. 30). Walker (1969), y después Berry y Berry (1999), comienzan a buscar la respuesta a la pregunta: ¿por cuales estructuras contextuales se difunden unas políticas y otras no?, resumido bajo el concepto de la “difusión de políticas”, como “cualquier patrón de adopción sucesiva de una innovación política” (Eyestone, 1977, p. 441). Relacionan, por primera vez, el fenómeno de la difusión con la capacidad de innovación de un sistema político, influenciado por factores como la proximidad geográfica, el factor

¹ Difusión de políticas se traduce de “policy diffusion”, un concepto primero estudiado e introducido por Walker (1969) y que se refiere a “cualquier patrón de adopción sucesiva de una innovación política” (Eyestone, 1977, p. 441).

tiempo y los recursos para la adaptación y legitimidad de las políticas difundidas (Berry y Berry, 1999, pp. 181-183).

Los estudios de difusión generalmente comienzan a partir de la descripción de los patrones de adopción para ciertas innovaciones de políticas a lo largo del tiempo. En un paso posterior, analizan los factores que explican el proceso de propagación observado empíricamente. De acuerdo con este concepto de difusión, no se hace distinción en las diferentes formas de ‘mediación de difusión’ o ‘procesos de influencia’. Por lo tanto, desde esta perspectiva, la difusión de políticas no se restringe al funcionamiento de mecanismos de mediación específicos, sino que incluye todos los canales de influencia concebibles entre los países, desde la adopción voluntaria de modelos de políticas que se han comunicado en el sistema internacional, procesos de difusión desencadenados por requisitos de armonización legalmente vinculantes definidos en acuerdos internacionales o regulaciones supranacionales, a la imposición de políticas en otros países a través de actores externos (Knill, 2005, p. 766).

A finales de los años 1980, Bennett (1991) y Rose (1991; 1993) complementan las estructuras y condiciones sistémicas de la difusión de políticas con el objeto de transferencia, refiriéndose a ¿qué se transfiere?, y ¿cómo se transfiere?, es decir, el proceso de la transferencia. Ambos autores merecen una atención especial, primero porque fueron “los primeros intentos para explicar (...) el proceso mediante el cual utilizan la experiencia extranjera para desarrollar nuevos programas” (Evans, 2004, p. 15), pero también porque introdujeron la diferenciación de la dimensión voluntaria y forzada de una transferencia (Benson y Jordan, 2011, p. 368). Mientras que la difusión de políticas de Berry y Berry (1999) y la *“convergencia de políticas”*² de Bennett (1991) pueden ser un proceso inconsciente o forzado, el *“trazado de lecciones”*³ de Rose (1991; 1993) es un proceso que se piensa racionalmente, que se busca conscientemente y que se adapta voluntariamente; es decir, es el resultado de un proceso de aprendizaje o *“social learning”*⁴ (Stone, 2001, pp. 9-10). De esta forma, Bennett y Rose definen dos perspectivas diferentes y válidas, ambas significativas dentro de la investigación de transferencia de políticas, abriendo el campo para trabajos posteriores (Evans, 2004, p. 15).

2 Convergencia de políticas se traduce de “policy convergence”, del autor Bennett (1991) y que se refiere a “la tendencia de las sociedades a crecer más igualitariamente, desarrollando similitudes en las estructuras, los procesos y el desempeño” (p. 215, citando a Kerr, 1983, p. 3).

3 Trazado de lecciones se traduce de “lessons drawing”, del autor Rose (1991; 1993) y se refiere a “un método para aprender del pasado y / o experiencias organizativas adicionales y enfatiza el papel de los burócratas y el programa mismo en el proceso de aprendizaje de políticas” (Evans, 2004, p. 15).

4 Aprendizaje social se traduce de “social learning”, del autor Stone (2001). “Describe el proceso mediante el cual los Estados sienten presión para adoptar políticas como resultado de que otros Estados hagan lo mismo, ya sea porque reduce los costos de buscar soluciones más amplias a problemas comunes (...) o porque no quieren sentirse abandonado” (Boehmke y Skinner, 2011, p. 5).

Si bien ambos enfoques son importantes para nuestra comprensión de la naturaleza del proceso de transferencia, tienen deficiencias para explicar por qué la transferencia de políticas ocurre en primer lugar, debido a la ausencia de una reflexión sobre el supuesto papel de las fuerzas exógenas en el proceso de transferencia de políticas (Evans, 2004, p. 16).

Es hasta principios de los años 1990, en el contexto británico, que aparece el concepto de la transferencia de políticas⁵, principalmente por el trabajo de Dolowitz y Marsh (1996, 2000) y Stone (1999; 2000; 2004), quienes parten de los estudios anteriores y los complementan profundizando en el “papel de las fuerzas endógenas y exógenas” (Evans, 2004, p. 16), es decir, con los factores circunstanciales, tanto internos como externos, que influyen en los procesos de transferencia. El trabajo de Dolowitz y Marsh (1996, 2000) “ayudó a establecer la transferencia de políticas como un foco de investigación específico en un momento en que el trabajo todavía era bastante fragmentado” (Benson y Jordan, 2011, p. 367). Es decir que estos autores resumen los diferentes conceptos dispersos bajo un solo heterogéneo paraguas llamado la transferencia de políticas. A partir del “Modelo de Dolowitz y Marsh”⁶, se busca “comprender el proceso mediante el cual las políticas y prácticas pasan de las jurisdicciones de exportadores a importadores, especialmente los agentes de transferencia de políticas y los procesos de toma de decisiones en las jurisdicciones de los importadores” (Stone, 2001, p. 8). Los estudios de Dolowitz y Marsh (1996; 2000) son considerados mucho más inclusivos que estudios anteriores, porque buscan explicar tanto las causas y variables en el proceso de transferencia, así como también los resultados e impactos de los procesos de transferencia de políticas (Evans, 2004, p. 21).

Desde entonces (con los trabajos de Dolowitz y Marsh (1996, 2000)), la transferencia de políticas se ha empleado ampliamente como concepto para clasificar y explicar una multitud de procesos que ocurren tanto dentro como entre diferentes contextos políticos. Aunque indudablemente está relacionado con otros conceptos tales como la difusión de políticas, el aprendizaje de políticas y la innovación de políticas, es justo decir que la transferencia de políticas ahora representa un enfoque de investigación distinto en sí mismo (Benson y Jordan, 2011, p. 367, citando a Marsh y Sharman, 2009).

5 Transferencia de políticas se traduce de “policy transfer”, de los autores Dolowitz y Marsh (1996) y que se refiere al “proceso en el que los conocimientos acerca de una política, disposiciones administrativas, instituciones en un momento y/o lugar se usan en el desarrollo de políticas, disposiciones administrativas e instituciones en otro tiempo y/o lugar” (p. 344).

6 Modelo de Dolowitz and Marsh se traduce de “The Dolowitz and Marsh Model”, de los autores Dolowitz y Marsh (1996; 2000) y se refiere a un modelo que busca comprender “el proceso mediante el cual las políticas y prácticas pasan de las jurisdicciones de exportadores a importadores, especialmente los agentes de transferencia de políticas y los procesos de toma de decisiones en las jurisdicciones de los importadores” (Stone, 2001, p. 8).

Freeman (1999) utiliza, por primera vez, el término *policy shopping* (p. 2), como una metáfora que emplea para “explicar por qué diferentes países hacen lo que hacen de la manera en que lo hacen” (p. 2).

Para muchos participantes (de los procesos políticos), tal vez, aprender, tomar prestado y copiar de la experiencia de otros – policy shopping – es un aspecto rutinario y sin complicaciones de lo que hacen, tan evidente que rara vez se hace explícito (Freeman, 1999, p. 2)

De esta forma describe la transferencia de políticas (en su caso, dentro del contexto de la salud pública) como el producto de un aprendizaje, en el sentido de trazado de lecciones (Freeman, 1999). Aunque el autor emplea el término como expresión secundaria y sin profundizar en la misma, y, a pesar de que no se ha vuelto a utilizar en el universo académico (vinculado a las transferencias), la presente investigación busca posicionar el término ahora como concepto, redefiniendo su significado y ampliando su utilización, debido al potencial que tiene por su vitalidad metafórica, fuerza descriptiva, y por la ausencia de otro concepto que retrate de la misma forma la acción, que se observa actualmente, de buscar y adquirir políticas públicas, ya creadas e implementadas, para ahora ser aplicadas en nuevos contextos, como un “copiar y pegar”.

Por otra parte, desde los primeros trabajos de Walker (1969), centrados en transferencias regionales entre los Estados Federales de los EE. UU., hasta el modelo holístico de Dolowitz y Marsh (2000), la investigación sobre la transferencia de políticas ciertamente ha evolucionado (Benson y Jordan, 2011, p. 373). Actualmente, la base de la transferencia es la idea de que “la utilización de conocimiento se basa en las experiencias de otros (...) y dicho conocimiento no necesita ser transferido tal como es, pero puede ser adaptado a un contexto nacional o cultural diferente” (Barabasch, 2010, p. 226), una observación que se puede resumir bajo la terminología de *copiar (y adaptar) y pegar*.

Muchas preguntas, incluidas las remitidas originalmente por Dolowitz y Marsh (1996), ahora se han respondido, (...) al menos desde una perspectiva centrada en el gobierno. Por ejemplo, las contribuciones de varios autores han ayudado a identificar a los principales actores involucrados en la transferencia de políticas, sus motivaciones, los principales elementos de la política transferida (los instrumentos de transferencia, el ¿de qué forma? y los objetivos de transferencia, el ¿para qué?) (...) A través de sus esfuerzos, la transferencia de políticas se ha establecido, en resumen, como un componente importante de la caja de herramientas de análisis de políticas públicas (Benson y Jordan, 2011, p. 373).

2.2.1 Difusión de políticas

A finales de los años 1960 Walker (1969) empezó a investigar la difusión de políticas entre los diferentes Estados Federales de los EE. UU. (Stone, 2001, p. 4; Benson y Jordan, 2011, p. 373). Aun con un enfoque sumamente regional (Stone (2004) habla de un “nacionalismo metodológico” (Benson y Jordan, 2011, p. 373, citando a Stone, 2004, p. 589)), Walker (1969) buscó “responder un conjunto distinto de preguntas (...) acerca del acto de la transferencia - es decir- los mecanismos críticos a través de los cuales los objetos relacionados con políticas se movían entre los gobiernos” (Benson y Jordan, 2011, p. 373). Este objetivo era “explicar procesos de adopción de políticas (...), asumiendo que es un proceso que no se explica en exclusiva por variables domésticas” (Osorio y Vergara, 2016, p. 236), con el fin de

determinar las variables independientes que explican una adopción (...), así como los mecanismos que operan en este proceso. Se adopta una mirada dual, que vincula el nivel doméstico donde se ha aplicado una política, con el regional (...) donde esta se ha diseminado (Osorio y Vergara, 2016, p. 236).

Diane Stone define la difusión de políticas como “el proceso mediante el cual la innovación se comunica a través de ciertos canales a lo largo del tiempo entre los miembros de un sistema social” (Stone, 2001, p. 4, citando a Rogers, 1995, p. 5), para “entender la difusión entre los países que adoptan una política, contribuyendo a identificar el o los mecanismos que explican este proceso” (Osorio y Vergara, 2016, p. 241). “La difusión describe una tendencia de adopción sucesiva o secuencial de una práctica, política o programa” (Stone, 2001, pp. 4-5), en el sentido de un “contagio” (Stone, 2001, p. 5, citando a Walt, 2000) a lo largo del tiempo y las razones que favorecen y/o llevan a una difusión.

Berry y Berry (1999, p. 172) complementan esta definición, detallando que estas razones pueden ser de carácter económico, político y/o social, y “a menudo están directamente relacionadas con la motivación para innovar, la solidez de los obstáculos y la disponibilidad de recursos” (Stone, 2001, p. 4). Matizando en las motivaciones de la transferencia, Berry y Berry (1999, pp. 172-178) identifican una serie de motivos que fomentan o limitan la difusión de una innovación política: primero, el factor de la proximidad social, es decir, la existencia de una red de comunicación, tanto trasnacional como nacional, entre funcionarios estatales, con el fin de saber ¿cuáles políticas existen?; segundo, el factor de la proximidad geográfica, refiriéndose a la influencia política de los Estados exportadores de una innovación a los Estados importadores; tercero, el factor de liderazgo de innovación política, en el que Estados pioneros sucesivamente difunden políticas novedosas a otros Estados; y cuarto, el factor de promoción, el grado en que una innovación política es apoyada y/o promovida por organizaciones internacionales a lo largo del tiempo. En síntesis, todos los factores mencionados asumen que, en un proceso de difusión, la adopción de una innovación política, por parte de un Estado, no se debe en exclusiva a razones propias de su proceso político interno. Con sus publicaciones, Berry y Berry (1999) aportan al concepto (aun con un enfoque regional estadounidense) de la difusión de políticas las primeras respuestas a las preguntas de ¿por qué

se fomentan unas políticas y otras no? y ¿cuáles condiciones contextuales fomentan o limitan la difusión de políticas?

2.2.2 Convergencia de políticas

El concepto de convergencia de políticas surge en el contexto del fenómeno de la globalización, ampliando los enfoques regionales de difusión de Walker (1969) a la difusión entre sociedades y gobiernos, entre países y regiones. Bennett (1991) define la convergencia como “la tendencia de las sociedades a crecer más igualitariamente, desarrollando similitudes en las estructuras, los procesos y el desempeño” (p. 215, citando a Kerr, 1983, p. 3), que surge “como consecuencia de fuerzas estructurales” (Stone, 2001, p. 6), causado por una variedad de “fuerzas sociales y económicas producidas por el industrialismo” a nivel macro (p. 215). “El argumento general de la convergencia de políticas asume que a medida que las sociedades adoptan una infraestructura progresivamente más industrial, se ponen en marcha determinados procesos que tienden a dar forma a estructuras sociales, procesos políticos y las políticas públicas” (Bennett, 1991, p. 216).

Según Bennett (1991), la convergencia de políticas se puede reducir a cinco objetos a convergir: Primero, los objetivos de las políticas, refiriéndose a “una combinación de la intención de abordar los problemas políticos comunes” (Bennett, 1991, p. 218); segundo, el contenido de las políticas definido como “las manifestaciones más formales de la política gubernamental, estatutos, reglas administrativas, reglamentos, decisiones judiciales, etc.” (Bennett, 1991, p. 218); tercero, los instrumentos de las políticas, los cuales son las “herramientas institucionales para administrar la política, de carácter regulatorio, administrativo o judicial” (Bennett, 1991, p. 218); cuarto, los resultados de las políticas, como el impacto y las consecuencias, “los resultados (positivos o negativos, efectivos o ineficaces) de la implementación” (Bennett, 1991, p. 218); y quinto, el estilo de las políticas, es decir, “el proceso mediante el cual se fomentan las respuestas políticas (consensuales o conflictivas, incrementales o racionales, anticipatorias o reactivas, corporativistas o pluralistas, etc.)” (Bennett, 1991, p. 218).

Por otra parte, la convergencia puede ocurrir a través de cuatro procesos (Bennett, 1991, pp. 219-229): la emulación, “la utilización de un programa o programas del exterior y el aprendizaje de esa experiencia” (Bennett, 1991, p. 221); las redes de élite, es decir, “comunidades de política” o “redes de problemas” (Bennett, 1991, p. 224), refiriéndose a “la existencia de ideas compartidas en una red de élites relativamente coherente y duradera que participan en una interacción regular a nivel transnacional” (Bennett, 1991, p. 224), actuando por encima de la cotidianidad política (Bennett, 1991, p. 225); la armonización, a través de la cooperación para alcanzar fines mutuos, es decir, un entendimiento intergubernamental y supranacional que “facilite la conformación de una respuesta común a los problemas comunes” (Bennett, 1991, p. 225); y la penetración, “en el que los Estados se ven obligados a adaptar medidas tomadas en otros lugares por actores externos” (Bennett, 1991, p. 227).

Con la definición de los objetos y procesos a convergir, Bennett (1991) pone de relieve que

“la convergencia de políticas debe ser vista como un proceso más que como una condición, ya que significa moverse de diferentes posiciones hacia algún punto en común” (Ruiz, 2015, p. 70), agregando que de esa manera “al hablar de convergencia de políticas se hace referencia del proceso en el tiempo que siguen diferentes países hacia una política pública común” (Ruiz, 2015, p. 70).

2.2.3 Trazado de lecciones

Richard Rose (1991; 1993) introduce un elemento clave al debate académico que se viene tratando: la diferenciación entre un proceso neutral o forzado (Stone, 2001, p. 5) y la adaptación voluntaria. El concepto llamado trazado de lecciones (Rose, 1991; 1993) parte de que los agentes políticos⁷ buscan, más allá de las fronteras de los Estados-naciones, aprender de problemáticas similares que puedan servir para mitigar o resolver los problemas en su propio país (Rose, 1991, p. 4). Con estas “lecciones aprendidas” se pretenden comprender “las condiciones bajo las cuales operan las políticas o prácticas en las jurisdicciones de exportadores y si las jurisdicciones de los importadores pueden crear condiciones que las hagan funcionar de manera similar” (Rose, 1991, p. 4). En otras palabras, Rose (1991; 1993) argumenta que el *benchmark*⁸ político global sirve de referencia para aprender de experiencias, tanto positivas como negativas, de otras “ciudades, Estados y naciones” (Rose, 1991, p. 1), buscando responder ¿por qué ocurre? y ¿cómo las lecciones aprendidas se incorporan en un sistema político? (Evans, 2004, p. 15). “Se desarrolló el concepto de trazado de lecciones como un método para aprender del pasado y/o experiencias adicionales y enfatiza el papel de los burócratas y el programa mismo en el proceso de aprendizaje de políticas” (Evans, 2004, p. 15).

⁷ Agentes políticos se traduce de “policy makers”, refiriéndose a los actores que participan en el proceso de hacer políticas.

⁸ El benchmark se refiere a “la evaluación comparativa” (Helgason, 1997, p. 1), con el fin de “identificar e implementar las mejores prácticas” (Helgason, 1997, p. 1). (Helgason, 1997, p. 1). El concepto de benchmark se desarrolló primero en el sector privado, por las presiones competitivas del mercado para mejorar continuamente frente a los competidores (Helgason, 1997, p. 1). La idea básica detrás de la evaluación comparativa es un proceso de comparación de una organización con el referente más destacado de un específico segmento de mercado, con el fin de estudiar tales resultados e implementarlos en la misma organización y lograr una ventaja competitiva (Helgason, 1997, p. 1; Warner, 2002, p. 107). “Aunque los objetivos del sector público no están definidos por la competencia y los consumidores sino a través de procesos democráticos” (...), el benchmarking se está convirtiendo en un instrumento central para mejorar el desempeño del sector público. Este desarrollo refleja que, en las condiciones adecuadas, la comparación puede ser un importante factor de rendimiento” (Helgason, 1997, p. 1).

Para Rose (1993) una “lección de política” se refiere a

una descripción detallada de causa y efecto de un conjunto de acciones que el gobierno puede considerar en la luz de la experiencia en otros lugares, incluida una evaluación prospectiva de si lo que se hace en otro lugar podría hacerse efectivo algún día aquí (p. 27).

El término trazado de lecciones implica que “los actores políticos o los tomadores de decisiones en un país obtienen lecciones de uno o más países, que luego aplican a su propio sistema político” (Dolowitz y Marsh, 1996, p. 344) y se usa “porque, en muchos casos, las lecciones se extraen de otros lugares o tiempos que no dan lugar a cambios normativos o institucionales” (Dolowitz y Marsh, 1996, p. 344). Estas lecciones pueden tener tanto un aprendizaje de resultados positivos como negativos. “Cuando los legisladores comienzan a buscar lecciones, el pasado de su propio país es el lugar lógico para comenzar. Al buscar en el pasado, los agentes aprenden no solo lo que funcionó, sino también pueden aprender qué no repetir” (Dolowitz y Marsh, 1996, p. 351).

Rose identifica cuatro categorías del grado de transferencia: primero, la “*copia*”⁹, “promulgando un programa más o menos intacto”; segundo, la “*adopción*”¹⁰, “ajustando a las diferencias contextuales”; tercero, la “*hibridación*”¹¹, “combinando elementos de programas de dos lugares diferentes”; cuarto, la “*síntesis*”¹², “combinando elementos familiares de programas en de un gran número de lugares para crear nuevos programas”; quinto, la “*inspiración*”¹³, refiriéndose al “usar programas en otros lugares como un estímulo intelectual para desarrollar un programa novedoso” (Rose, 1993, p. 30).

Por lo tanto, Rose (1991; 1993) ha contribuido a la comprensión de cómo una política pública puede ser un instrumento de política pública y cómo las condiciones influyen a los programas, los cuales pueden ser efectivos en entornos fuera de su origen de aplicación (Evans, 2004, p. 15). Rose busca describir las características del proceso de aprendizaje, el grado en que las lecciones aprendidas se incorporan a un sistema político, así como el impacto que pueden tener en el nuevo entorno (Evans, 2004, p. 15). De esta forma, “proporciona un conjunto de herramientas útiles para ayudar a los actores políticos a extraer lecciones de otras jurisdicciones” (Evans, 2004, p. 15).

9 Copia se traduce de “copying” del autor Rose (1993, p. 30).

10 Adopción se traduce de “adoption” del autor Rose (1993, p. 30).

11 Hibridación se traduce de “hybridization” del autor Rose (1993, p. 30).

12 Síntesis se traduce de “synthesis” del autor Rose (1993, p. 30).

13 Inspiración se traduce de “inspiration” del autor Rose (1993, p. 30).

2.2.4 Transferencia de políticas

El concepto de transferencia de políticas, como se mencionó en la introducción de este capítulo, se creó en explícita distinción del concepto de difusión de políticas, complementando el casi exclusivo análisis de los objetos de transferencia con explicaciones acerca de los procesos de transferencias, con los diferentes agentes y sus particulares motivaciones, en un sentido mucho más amplio que los conceptos anteriormente planteados. En este sentido, Dolowitz y Marsh (1996) definen la transferencia de políticas como un “proceso en el que los conocimientos acerca de una política, disposiciones administrativas, instituciones en un momento y/o lugar se usan en el desarrollo de políticas, disposiciones administrativas e instituciones en otro tiempo y/o lugar” (p. 344), siendo este un proceso dinámico que “puede tener lugar a lo largo del tiempo, dentro de los países y entre países (...) y donde debe agregarse que las transferencias también pueden tener lugar en todos los campos de la política” (Stone, 2011, p. 9).

Destacan dos principales aportes de Dolowitz y Marsh (1996; 2000): primero, en resumir la “proliferación de etiquetas” (Stone, 2001, p. 5), es decir, los diferentes términos, la cantidad de conceptos y múltiples ramos investigativos que surgen en los años 1990, bajo un solo concepto de transferencia de políticas. De esta forma, “hicieron una contribución sumamente significativa al estudio de la transferencia de políticas, particularmente al organizar una literatura fragmentada en un todo coherente y sugerir su propia interpretación” (Evans, 2004, p. 21). Y segundo, en relacionar la transferencia con el proceso de hacer políticas; es decir, en relacionar el objeto a transferir, preguntando ¿qué se va a transferir?, refiriéndose a la política, el programa, el proyecto y/o la acción, con las fases del ciclo de las políticas públicas¹⁴, “como resultado de esta necesidad percibida, se responde a preguntas ignoradas por los estudios de difusión realizados por analistas de políticas comparativas” (Dolowitz y Marsh, 1996, p. 345). En este sentido, hacen hincapié en varias preguntas inductivas más allá de preguntas generales planteadas por otros autores anteriormente, como “¿qué motiva a los responsables de las políticas a participar en el proceso de transferencia de políticas?” (Dolowitz y Marsh, 2000, p. 7), entendiendo si es un proceso meramente ideológico y/o práctico (Dolowitz y Marsh, 2000, p. 7), así como preguntar “¿cuándo es probable que se produzca la transferencia de política dentro del ciclo de las políticas públicas?” (Dolowitz y Marsh, 2000, p. 7), haciendo referencia a si es más probable que sea una transferencia inspiradora durante la etapa de establecimiento de la agenda o en una etapa de formulación de la política pública (Dolowitz y Marsh, 2000, p. 7).

Dolowitz y Marsh (2000) ven a la transferencia de políticas como una “variable dependiente”

14 Proceso de hacer políticas (públicas) se traduce de “policy making process”. Las principales fases del ciclo de las políticas públicas se refieren al análisis del proceso de las políticas públicas, comúnmente conocido como “Modelo Secuencial de Políticas Públicas”, desarrollado por James Anderson (1975). Anderson (1975) determina cinco fases para el hacer política: Etapa 1: La agenda; Etapa 2: La formulación de la política; Etapa 3: Adopción de la política; Etapa 4: Implementación de la política; y Etapa 5: Evaluación de la política.

(p. 20) y no independiente, es decir, no como puro objeto de implantación, sino “como algo que necesita ser explicado” (p. 20) en un sentido más amplio, poniendo en relación los diversos conceptos e ideas desarrolladas anteriormente. Esta suposición la engloban en un marco conceptual, como variable de diferentes factores aparte del objeto a transferir, llamado el “Modelo de Dolowitz y Marsh” (Dolowitz y Marsh, 2000, p. 9).

Como se ilustra en la tabla 1, Dolowitz y Marsh (2000) parten de cinco preguntas centrales para describir el proceso de la transferencia: “dos preguntas sobre las características de la transferencia. ¿Qué fue transferido? ¿Qué grado de transferencia ocurrió?” (p. 21) (...) y tres preguntas sobre los motivos de la transferencia. ¿Quién transfiere la política? ¿Por qué se transfiere la política? ¿Qué factores restringen o facilitan la transferencia de políticas?” (p. 21).

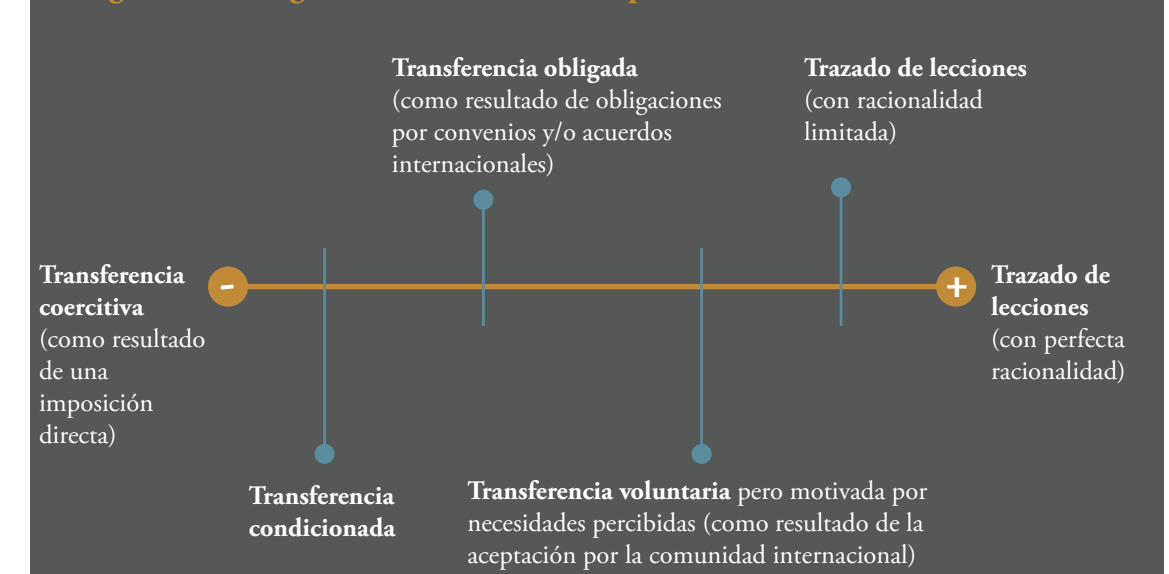
Tabla 1: Modelo de Dolowitz y Marsh

Why Transfer? Continuum		Who Is Involved in Transfer?	What Is Transferred?	From Where	Degrees of Transfer	Constraints on Transfer	How To Demonstrate Policy Transfer	How Transfer leads to Policy Failure
Want To.....	Have To							
Voluntary	Mixtures	Coercive		Past	Within a Nation	Cross- National		
Lesson Drawing (Perfect Knowledge)	Lesson Drawing (Second Handed)	Direct Imposition	Elected Officials	Policies	Internal	International Organizations	Copying	Uniformed Transfer
				(Goals content instruments)	State Governments		Policy Complexity (Newspaper) (Magazine) (TV) (Radio)	
	International Forums		Bureaucrats Civil Servants	Program	Global	Regional State Local Governments	Emulation Past Policies	Incomplete Transfer
	(Design) (Consensus) (Assessments) Externalities							
	Conditionality	Pressure Groups	Bureaucrats		Local Authorities		Mixtures	(Constrained) (unconstrained)
	(Learn) (Conditions Attached to Business Activity)	Political Parties	Media				Structural Institutional Feasibility	Conferences
	Obligations	Policy Transparency/ Experts	Attitudes/ Cultural Values				(Technology) (Institutional peculiarities) (technology) (economics) (bureaucratic)	Meetings/ Visits
			Consultants Think Tanks	Negative Lessons		Past Relations	Language	Secretivens (written) (verbal)

Fuente: Dolowitz y Marsh, 2000, p. 9.

A. ¿Por qué transferir?

Uno de los principales temas de interés de investigación para Dolowitz y Marsh (1996; 2000) es la razón por la cual algunos gobiernos adoptan políticas que se originan en entornos y contextos históricos, culturales, político-administrativos, sociales y económicos completamente contrastantes a los suyos. Dolowitz y Marsh (1996) identificaron como motivación del ¿por qué transferir? la búsqueda por parte de los formuladores de política de una respuesta a problemas similares en otros países (ver diagrama 1). Originalmente explicaron la ocurrencia de transferencias en términos de su naturaleza “voluntaria”, “indirectamente coercitiva” y “directamente coercitiva” (pp. 344-349). Años después corrigieron esta “simple distinción entre transferencia voluntaria y coercitiva”, ampliando el concepto por el factor información (es decir, el grado de información de los agentes receptores de la política) y conceptualizaron gráficamente la transferencia como “un proceso continuo que va desde el aprendizaje político hasta la imposición directa de un programa, política o arreglo institucional en un sistema político por otro” (Dolowitz y Marsh, 2000, p. 13).



Fuente: Elaboración propia, basada en Dolowitz y Marsh, 2000, p. 13.

Estos teóricos argumentan que los responsables de la formulación de políticas toman en consideración tres niveles de referencia para la transferencia: el nivel internacional, el nivel nacional y el nivel local (Dolowitz y Marsh, 2000, p. 12).

Dentro de una nación, los actores que participan en la transferencia de políticas pueden, y lo hacen, extraer lecciones de otros sistemas o unidades políticas dentro de su propio país. Las unidades de gobierno subnacionales no solo pueden extraer lecciones entre sí, sino que el gobierno nacional también puede extraer lecciones de los niveles inferiores del gobierno, mientras que los niveles inferiores de gobierno pueden recurrir al gobierno nacional. También es común que los gobiernos y los agentes transfieran políticas de una nación a otra. Además, aunque rara vez se examina, debe enfatizarse que, al extraer lecciones de otras naciones, los actores no se limitan a mirar a los gobiernos nacionales, sino que pueden, y lo hacen, mirar hacia otros niveles subnacionales y unidades de gobierno. Por último, el nivel internacional puede extraer lecciones de un sistema político o imponerlas a un sistema político (Dolowitz y Marsh, 2000, p. 12).

B. ¿Quién está involucrado en el proceso?

La transferencia de una política pública siempre requiere al menos dos actores: el *exportador de la política*¹⁵ y el *importador de la política*¹⁶ (Dolowitz y Marsh, 2000, p. 10). Dolowitz y Marsh (1996, p. 345; 2000, p. 10) diferenciaron entre los diferentes tipos de actores que podrían participar en el proceso de transferencia, planteando nueve categorías: representantes públicos electos, partidos políticos, burócratas/funcionarios públicos, grupos de presión, emprendedores políticos/expertos, corporaciones transnacionales, *think tanks*, instituciones gubernamentales supranacionales, así como instituciones no gubernamentales y consultores. Cada actor tiene sus propios intereses, persigue una agenda particular y consecuentemente participa, de uno u otra forma, en diferentes tipos de transferencia (Dolowitz y Marsh, 1996, p. 345; 2000, p. 10).

C. ¿Qué motiva a los actores a transferir?

El surgimiento de un problema y/o la “insatisfacción con el statu quo”, impulsará a los actores a involucrarse voluntariamente en una búsqueda activa de nuevas ideas como un medio barato y/o simple para resolver el problema. Por lo tanto, si los gobiernos buscan soluciones políticas para problemas nuevos o cambiantes, es probable que busquen “soluciones” en el exterior, viendo en ellas “verdades políticamente neutrales” (Dolowitz y Marsh, 1996, p. 346, citando a Robertson, 1991, p. 55) para enfrentar situaciones similares y “la ventaja de ahorrar tiempo y recursos” (Dolowitz y Marsh, 1996, p. 352). Estas “armas políticas” (Dolowitz y Marsh, 1996, p. 346, citando a Robertson, 1991, p. 55) son una consecuencia

15 Exportador de la política se traduce de “lenders” de los autores Dolowitz y Marsh (2000).

16 Importador de la política se traduce de “borrowers” de los autores Dolowitz y Marsh (2000).

de “la insatisfacción entre los responsables políticos, la inquietud pública, las percepciones de fracaso de las políticas, la competencia política, la necesidad de legitimar acciones políticas particulares y la incertidumbre” (Benson y Jordan, 2011, pp. 366-367), con el fin de resolver problemáticas en un contexto local inspirándose en otros.

Esto es mucho más fácil de lo que era en el pasado debido al crecimiento en todas las formas de comunicación; los políticos y funcionarios de diferentes países se reúnen ahora con mayor frecuencia, tanto en reuniones bilaterales como multilaterales. Al mismo tiempo, los empresarios de políticas “venden” pólizas en todo el mundo. Las redes de políticas internacionales, las coaliciones de defensa o las comunidades epistémicas desarrollan y promueven ideas. Como tal, no hay duda de que hay una gran cantidad de transferencias (Dolowitz y Marsh, 2000, p. 12).

Stone (2001) enfatiza que la transferencia de políticas “tiene lugar en un contexto multi-organizacional” (p. 14), en el sentido de una red global de políticas públicas (*global public policy networks*). “Una característica clave de una red es un problema compartido en el que hay un intercambio de información, debate, desacuerdo, persuasión y una búsqueda de soluciones y respuestas políticas apropiadas” (Stone, 2001, p. 14), en el sentido de un “recurso de conocimiento, información y experiencia” (Stone, 2001, p. 15). Es decir que, las redes son “vehículos para la difusión de ideas y la ubicación estructural para el aprendizaje social” (Stone, 2001, p. 35).

D. ¿Qué se va a transferir?

En el proceso de la transferencia, Dolowitz y Marsh (2000) argumentan que “casi cualquier cosa puede ser transferida de un sistema político a otro, dependiendo del problema o la situación” (p. 12), porque “el conocimiento no es apolítico” (Stone, 2001, p. 36). Al mismo tiempo, definen diversas categorías de objetos de transferencias: “los objetivos de la política, el contenido de las políticas, instrumentos de política, programas de política, las instituciones, las ideologías, las ideas, las actitudes y las lecciones negativas”. El responder ¿qué se va a transferir? no se limita exclusivamente a la fiel imitación de las políticas de un determinado contexto, sino que también incluye la posibilidad de cambios sustanciales en el mismo contenido de las políticas adoptadas (Rose, 1993, pp. 132-134). Tampoco necesariamente se limita a la transferencia de enteras políticas públicas sectoriales, pero de selectos elementos en la clasificación secuencial de política pública, programa, proyecto, acción (Dolowitz y Marsh, 2000, p. 12). Dolowitz y Marsh (2000) reducen las cinco categorías del grado de transferencia de Rose (1993, pp. 132-134) a cuatro: primero, *la copia*¹⁷, una adopción casi exacta que ocurre “cuando un país adopta un programa en uso en otro lugar sin ningún cambio” (p. 351); segundo, *la emulación*¹⁸, la adopción con ajustes que “implica la transferencia de las

17 Copia se traduce de “copying”, de los autores Dolowitz y Marsh (2000).

18 Emulación se traduce de “emulation”, de los autores Dolowitz y Marsh (2000).

ideas detrás de la política o programa” (p. 13); tercero, *la combinación*¹⁹, dos elementos relacionados que entrelazan “elementos de programas encontrados en dos o más países para desarrollar una política más adecuada para el país receptor” (p. 351); y, cuarto, *la inspiración*²⁰, refiriéndose al “estudio de problemas familiares en un entorno desconocido...para ampliar ideas e inspirar nuevas perspectivas sobre lo que es posible en el país receptor” (p. 351), “basándose en el original” (p. 13).

E. ¿Qué define el éxito o fracaso de la transferencia?

Aunque “el supuesto subyacente es que las políticas que han tenido éxito en un país tendrán éxito en otro” (Dolowitz y Marsh, 2000, p. 17), hay un problema al momento de establecer qué es “éxito” o “fracaso” en la transferencia de políticas (p. 17). Tanto el éxito como el fracaso puede ocurrir en diferentes etapas del ciclo político, tanto en el momento de formulación como en el momento de la implantación (Dolowitz y Marsh, 2000, p. 21). Con el fin de determinar el fracaso (en vez del éxito), Dolowitz y Marsh (2000) definen tres factores con “un efecto significativo en la falla de política” (p. 17): primero, una “transferencia *no informada*”, segundo, una “transferencia *incompleta*” y, tercero, una “transferencia *inapropiada*” (p. 17), “o lo que los antropólogos a veces han llamado ‘maladaptación’” (Stone, 2011, p. 9).

Primero, el país prestatario puede tener información insuficiente sobre la política / institución y cómo opera en el país desde el que se transfiere: un proceso que llamamos transferencia no informada. En segundo lugar, aunque se han producido transferencias, los elementos cruciales de lo que hizo que la política o la estructura institucional tengan éxito en el país de origen pueden no transferirse, lo que conduce al fracaso: a esto lo llamamos transferencia incompleta. En tercer lugar, no se presta suficiente atención a las diferencias entre los contextos económico, social, político e ideológico en el país que realiza la transferencia y el prestatario: a esto lo llamamos transferencia inapropiada (Dolowitz y Marsh, 2000, p. 17).

2.2.5 Policy shopping

En el año 1999, Richard Freeman menciona en un artículo sobre la “Transferencia de políticas públicas en el sector de la salud” el término *policy shopping*. Utiliza esta expresión para describir el proceso de “aprender, tomar prestado y copiar de la experiencia de otros” (Freeman, 1999, p. 2), explicando que el proceso de transferencia es un mecanismo que los involucrados en la política aplican de forma rutinaria, similar al proceso de ir de compras dentro del paradigma de consumismo globalizado, un acto cotidiano que no requiere mayor pensamiento y/o consciencia de ¿qué? y ¿por qué? hacerlo, así como el cuestionarse ¿realmente

es lo que se necesita?. Los agentes políticos suelen ir al producto sin hacer las preguntas adecuadas, es decir que responden únicamente: “transferencia de política es lo que hacemos” (Freeman, 1999, p. 3).

El término de *policy shopping* utilizado por Freeman (1999) cumplió una función descriptiva para expresar su inquietud acerca de “explicar por qué diferentes países hacen lo que hacen de la manera en que lo hacen” (p. 2). Al relacionar la política (policy) con el mercado (shopping), el autor introduce el factor de competitividad fomentado por los intereses económicos en la discusión de la transferencia de políticas, contrarrestando “la percepción del aprendizaje de políticas como producto de un intercambio amistoso y fructífero entre los funcionarios públicos” (p. 22). Argumenta que “los gobiernos buscan aprender cuando se dan cuenta de que se están quedando atrás” (p. 22) en relación a sus “competidores” en la comunidad internacional (otros países), en una búsqueda incansable por liderar, refiriéndose a destacar con éxito por sobre los demás. La reflexión expuesta por Freeman concluye con que, en un mundo globalizado y economizado, la “transferencia de políticas públicas es probablemente una parte normal del proceso de hacer políticas” (p. 22).

Policy shopping se traduce al español, literalmente, como comprar políticas públicas. No obstante, Freeman no profundizó o posicionó el término como concepto independiente, sino más bien como metáfora descriptiva en una frase secundaria, fundamentando la introducción de la competitividad (económica) como motivo de la transferencia de políticas públicas, conscientemente buscado por parte de los actores. La presente investigación busca revivir esta expresión, ahora como un concepto que llena el vacío de buscar explicar la forma en la que funcionarios públicos pretenden transferir políticas públicas, sin analizar la complejidad del contexto donde surgen dichas políticas, así como las características locales específicas del contexto al que se pretende implementar.

El concepto cuenta con una clara imagen (visual, lingüística e histórica), así como poder imaginario y expresividad vívida, por lo que al utilizarlo dentro del presente análisis académico se nutre y explica la acción de “copiar y pegar” en los procesos de transferencia de políticas públicas, desde el mínimo esfuerzo posible, una acción de simplificación contradictoria al mundo cada vez más complejo, complicado, conectado, y donde se desdibujan los límites. Para esta investigación, este concepto engloba la metáfora del ir de compras y la amplia, partiendo de la visualización del mundo político como un gran punto de venta de acciones y programas públicos, en que los actores políticos están conectados con el mundo, pero, a la vez, desconectados con su propio contexto-país. En este “supermercado global”, fomentado por la globalización, la internacionalización y la estandarización de la forma en cómo pensar y cómo actuar, la política suele inspirarse en, y busca adquirir, de forma veloz y estandarizada, políticas públicas que resuelvan o mitiguen problemáticas en contextos nuevos, siendo similares, o no, al país en el que estas fueron creadas originalmente.

¹⁹ Combinación se traduce de “combination”, de los autores Dolowitz y Marsh (2000).

²⁰ Inspiración se traduce de “inspiration”, de los autores Dolowitz y Marsh (2000).

2.3 Transferencia de políticas educativas

El fenómeno de la globalización, en que las fronteras físicas de los Estados-naciones se vuelven casi invisibles, ha tenido impactos significativos en las sociedades, los gobiernos y los países a lo largo del siglo XX y XXI. En este contexto, la educación a nivel macro, los sistemas educativos a nivel meso y las políticas públicas educativas a nivel micro, no son una excepción.

Las instituciones sociales (incluidos los sistemas educativos) no operan, ni existen, de forma aislada, sino que interactúan con otras instituciones y fuerzas sociales más amplias. Los sistemas educativos nacionales están influenciados no solo por las fuerzas domésticas e internas, sino también por las fuerzas extranjeras y externas. A medida que se desarrolla la tecnología de la comunicación de la información, los responsables de las políticas, los investigadores y los educadores tienen cada vez más acceso y exposición a las ideas y prácticas de una variedad de fuentes locales, nacionales e internacionales. También pueden experimentar una presión creciente para adoptar o adaptar prácticas y estructuras de otros lugares (Perry y Tor, 2009, p. 509).

En la búsqueda del óptimo sistema educativo y de la fórmula de “soluciones mágicas universales para resolver problemas específicos locales” (Beech, 2006, p. 10), los gobiernos ven hacia otros países, en el sentido del *policy shopping*, con una “curiosidad casual, acerca de cómo otros países organizan sus sistemas educativos” (Phillips, 1997, p. 673), motivados “por una serie de razones dudosas (a la conveniencia política barata de los gobiernos y los partidos de la oposición) para demostrar que la educación en su país es inferior o superior en comparación con otras naciones” (Phillips, 1997, p. 673). La lógica de ver más allá tiende a seguir la lógica del “copiar y pegar”, es decir que, “primero se identificó un problema local; segundo, se buscaron soluciones en sistemas educativos extranjeros; y tercero una institución o práctica educativa “probada” (que había funcionado o se creía que había funcionado) se adaptó al nuevo contexto y luego se implementó” (Phillips, 2009, p. 1061).

Al pensar en la redefinición del espacio educativo como “común denominador” de la globalización (Rappleye, 2012, p. 20), diversos organismos como la UNESCO, la OCDE y el Banco Mundial (entre muchas otras organizaciones internacionales) han adquirido una creciente importancia en la definición de la política educativa dentro del contexto mundial, produciendo un “discurso educativo global”, que define implícitamente una serie de limitaciones para el pensamiento y la acción educativa en muchas partes del mundo (Beech, 2005). Esta difusión de “una cultura educativa global genérica que conduce a la convergencia y estandarización global, así como la (...) adopción, transformación, hibridación” (Perry y Tor, 2009, p. 510, citando a Schriewer, 2003) se enfrenta con una contrapropuesta, caracterizada por el “rechazo, como resultado de una inesperada y fallada universalización” (Perry y Tor, 2009, p. 510, citando a Schriewer, 2003).

La globalización ha hecho del mundo un *benchmark* para la educación y Phillips y Schweisfurth (2007) declaran que “todos somos comparativistas ahora” (Rappleye, 2012, p. 25, citando a

Phillips y Schweisfurth, 2007). “*Copiar y pegar*” es una tendencia global y la educación se ha convertido en un producto de libre circulación, un “fenómeno global transportable” (Perry y Tor, 2009, p. 509), por diferentes razones, de diferentes formas y a través de múltiples actores. A partir de la década de 1960, diferentes autores empezaron a investigar empíricamente “la transferencia de ideas, estructuras y prácticas en la política educativa” (Perry y Tor, 2009, p. 509) y las “influencias extranjeras” en la transferencia de políticas educativas (Beech, 2006, p. 2), en un cierto período de tiempo y entre diferentes sistemas y/o regiones, produciendo un “importante y creciente cuerpo de literatura en el campo de la educación comparada” (Perry y Tor, 2009, p. 509), resumido bajo el concepto de transferencia educativa (“educational transfer”).

La revisión de la literatura sobre transferencia educativa revela la aplicación de los mismos conceptos y autores como los estudios sobre el implementar política de otros contextos, entre ellos, la difusión de políticas (Walker, 1969; Berry y Berry, 1999), la convergencia de políticas (Bennett, 1991), el trazado de lecciones (Rose, 1991; 1993), así como la transferencia de políticas (Dolowitz y Marsh, 1996; 2000; Stone, 1999; 2000; 2004). A lo largo del tiempo, se han formado dos posiciones ideológicas en el debate académico de la educación comparada acerca de la transferencia educativa (Rappleye, 2012, p. 26). Mientras los teóricos neo-institucionales argumentan que la convergencia global de la política y la homologación de las prácticas educativas impulsadas son fruto de una “cultura mundial unificadora” (“World Culture”), los teóricos de sistemas, por otro lado, relacionan la convergencia de políticas con variaciones continuas específicas del contexto (Rappleye, 2012, p. 26).

A finales de la década de 1980, David Phillips rompe esta persecución “de gato y ratón”, ampliando el debate, ahora acerca de “lo que el campo tiene que decir sobre la dinámica y los procesos de transferencia en específico” (Rappleye, 2012, p. 68), y rompiendo, por lo tanto, con el “enfoque normativo (...) hacia un tratamiento más analítico y académico” (Rappleye, 2012, p. 68).

Una de las contribuciones - si no la más reconocible - (...) es el modelo (...) que intenta describir los procesos de transferencia educativa. Conocida en la literatura como el *Modelo Oxford*, los investigadores de la Universidad de Oxford, bajo el liderazgo de David Phillips, han trabajado para poner en práctica este enfoque (...) para explorar la medida en que los procesos de transferencia pueden ser mapeados y descritos, como punto de partida para facilitar análisis adicionales. (...) El resultado es una serie de sorprendentes modelos visuales que avanzan en la comprensión de la dinámica de la transferencia educativa (Rappleye, 2012, p. 70).

2.4 Modelo teórico “Contexto de atracción” de Phillips y Ochs

Finalizando la década de 1980, Phillips y Ochs (1989; 1992) empiezan a aplicar los conceptos de transferencia de políticas a las ciencias educativas comparadas, buscando el proceso detrás de la transferencia de un sistema educativo de un país a otro. El resultado de las investigaciones es el “*Modelo Oxford*”, como “una de las respuestas principales a la pregunta de la educación comparada sobre cuestiones de transferencia” (Rappleye, 2012, p. 71). Este modelo se basa en gran medida en los modelos existentes e incorpora grandes cantidades de investigación de otros autores, reorganizando y consolidando la literatura existente (Rappleye, 2006, p. 224).

Con el Modelo Oxford introducen el concepto de *policy borrowing*²¹, es decir, el préstamo de políticas, definido como un proceso de transferencia voluntario, consciente y con un claro objetivo (Phillips y Ochs, 2004, p. 774), el cual busca eliminar “la imprecisión de los términos (...) (de la ciencia de política comparada) y lograr un mayor grado de claridad conceptual en la comprensión de las innumerables formas que puede adoptar la transferencia educativa” (Rappleye, 2012, p. 71). El concepto préstamo de políticas es una aplicación del concepto de trazado de lecciones al campo de la transferencia de políticas educativas, y es definido como “la consecuencia más obvia de aprender y comprender lo que está sucediendo “en otros lugares” de la educación” (Phillips, 2000, p. 299) y como la “adopción consciente en un contexto de política, observado en otro” (Phillips y Ochs, 2004, p. 774).

Por otra parte, Dolowitz y Marsh (2000, p. 13), posicionan y describen el *policy borrowing* dentro de un *continuum* de transferencia (Phillips y Ochs, 2000, p. 13), en el cual la transferencia educativa puede ocurrir en una variedad de formas (ver diagrama 2): desde la imposición (a través de la toma de decisiones totalitaria), bajo restricción (por ejemplo, por la presencia de un poder colonial), de forma negociada (por ejemplo, a través del establecimiento de acuerdos bilaterales / multilaterales por organismos internacionales), a través del “borrowing” con propósito (es decir, copiado voluntariamente, conscientemente y con un fin determinando), y/o por la adopción voluntaria debido a la influencias generales (Ochs y Phillips, 2000, p. 13).

Con el fin de explicar y analizar diferentes aspectos del proceso del “borrowing” o préstamo de políticas, desarrollan un “modelo circular para describir las etapas de dicho préstamo en educación” (Phillips y Ochs, 2004, p. 777), conformado por cuatro etapas (ver diagrama 3):

Fase A: La atracción transnacional (“cross-national attraction”)

Fase B: La toma de decisión (“decision”)

Fase C: La implementación (“implementation”)

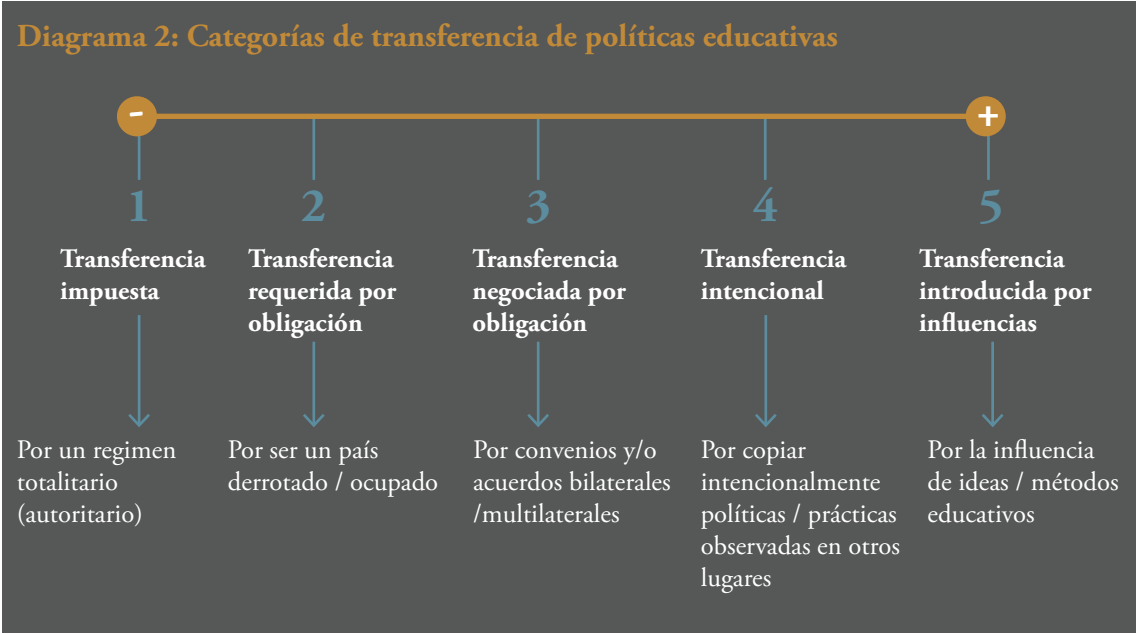
21 Préstamo de políticas se traduce de “policy borrowing”, de los autores Dolowitz y Marsh (2000).

Fase D: La internalización / indigenización (“internalization / indigenization”).

El modelo circular muestra un “proceso esencialmente secuencial, con flechas que sugieren no causalidad sino vinculación temporal” (Phillips y Ochs, 2004, p. 781). Se incorporan ideas desde el ¿por qué se produjo la transferencia política?, hasta el ¿cómo se implementó la política prestada?

La primera etapa del modelo, *la atracción transnacional*²², describe los factores determinantes que motivaron el interés por el cambio. Esta chispa inicial que despliega el proceso es la suma entre un “impulso”, “algún tipo de estímulo o catalizador” (Phillips, 2004, p. 54) que despierta el interés en otra parte (por ejemplo, la insatisfacción interna de un país acerca de su sistema educativo, o el cambio político con nuevas ideas educativas) y un potencial de externalización, “elementos del sistema extranjero que teóricamente

22 Atracción transnacional se traduce de “cross-national attraction”, de los autores Phillips y Ochs (2004).



Fuente: Elaboración propia, basada en Dolowitz y Marsh, 2000, p. 13.

Diagrama 3: Fases del préstamo de políticas educativas



Fuente: Elaboración propia, basada en Phillips y Ochs, 2003, p. 459.

son prestables” (Phillips, 2004, p. 57). Esta suma lleva a la segunda la etapa, **la toma de decisión**²³ acerca de la transferencia de elementos de políticas educativas de otros países, con énfasis en la factibilidad de implementación. Estas decisiones por implementar se basan en una orientación excesivamente teórica, una en que el modo de solución rápida o la elección motivada políticamente pueden tener implicaciones problemáticas. La tercera etapa, **la implementación**²⁴, se refiere a la implantación de los elementos en el sistema educativo del país receptor. El éxito determina el grado de resistencia, respectivamente el nivel de apoyo a nivel local y/o internacional. Por último, **la internalización / indigenización**²⁵, gira en torno al impacto observado de la política introducida, en el ¿cómo se adapta, integra e interactúa

23 Toma de decisión se traduce de “decision”, de los autores Phillips y Ochs (2004).

24 Implementación se traduce de “implementation”, de los autores Phillips y Ochs (2004).

25 Internalización / indigenización se traduce de “internalization / indigenization”, de los autores Phillips y Ochs (2004).

Diagrama 4: Contexto de atracción



Fuente: Elaboración propia, basada en Phillips y Ochs, 2003, p. 454.

con en el sistema existente?.

Phillips y Ochs (2003) no ven el proceso de la transferencia educativa, como descrito en las “etapas de proceso de la transferencia de políticas educativas y los factores contextuales en el proceso” de forma aislada (p. 454). Al contrario, argumentan que la transferencia de políticas requiere que haya cierta congruencia entre el proceso del “borrowing” y el contexto del país destinatario.

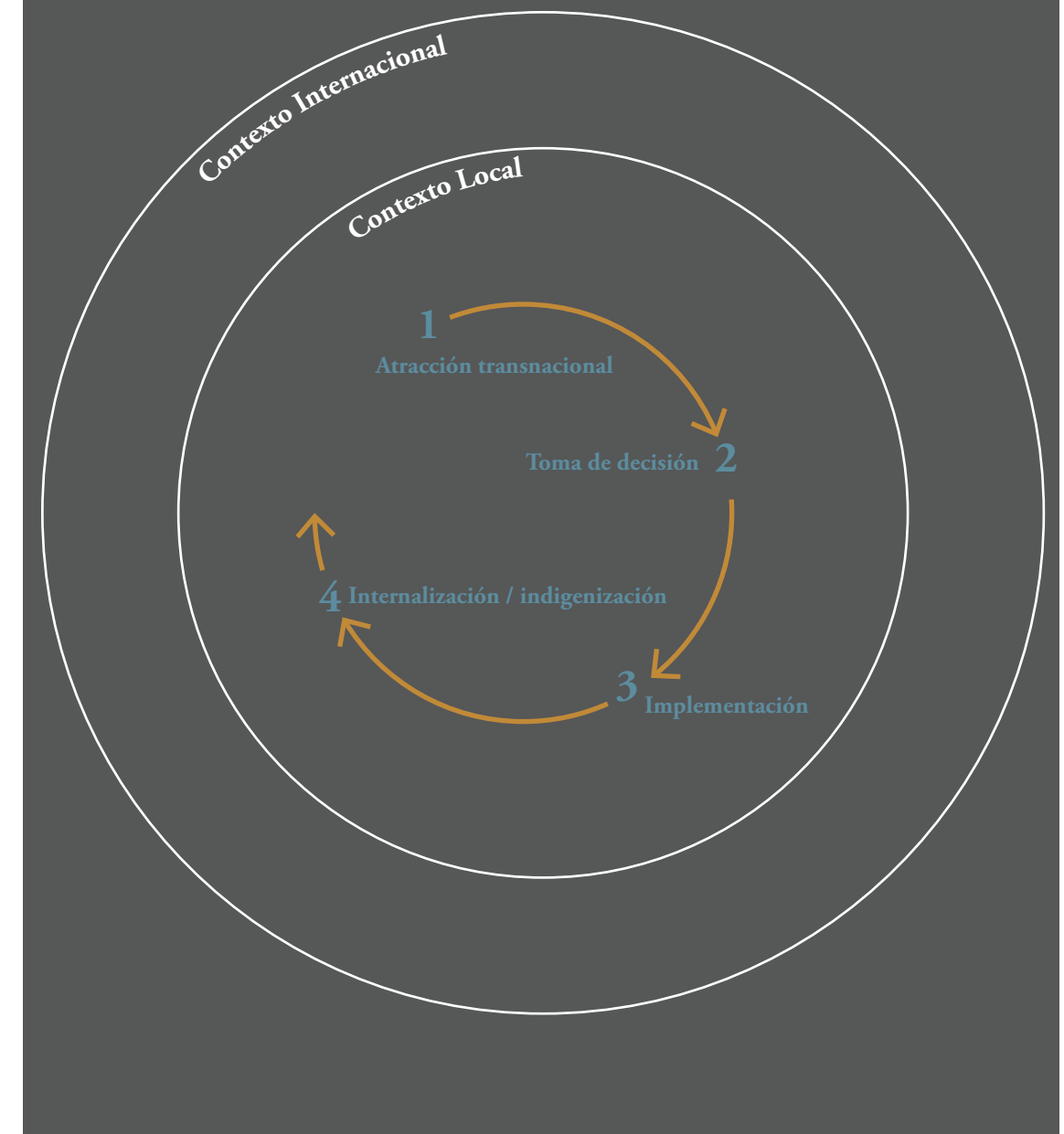
El “**contexto**”, en este caso, se refiere, por una parte, al marco institucional o administrativo en el que se origina e introduce la innovación política, y, por otra parte, al entorno o las circunstancias de los países de origen y receptores en el momento de la transferencia. En otras palabras, Phillips y Ochs (2003) argumentan que el proceso de transferencia es una variable dependiente del contexto del país receptor (ver diagrama 4 y 5).

Estos teóricos explican que el objetivo de esta contextualización es “identificar (...) cuáles factores contextuales son importantes para adoptar la política educativa” (Phillips y Ochs, 2002b, p. 10). El contexto es la suma e interacción entre factores demográficos, geográficos, religiosos, sociales, lingüísticos, culturales, filosóficos, administrativos, tecnológicos, económicos, políticos, históricos y de carácter nacional (ver diagrama 4). Argumentan que “al tratar de comprender los procesos de transferencia de políticas y atracción transnacional, también debemos examinar el grado en que los factores contextuales influyen en el proceso de atracción” (Phillips y Ochs, 2002^b, p. 33). Por lo tanto, plantean la utilización “del modelo para ayudar a identificar actores influyentes clave, en lugar de cuantificar, de manera determinista, el grado de influencia” (p. 35). Sin embargo, la explicación dada es breve y, al final, los autores admiten que “el examen del contexto es extremadamente complejo” (p. 36).

Resulta importante destacar que Phillips y Ochs (2002^a; 2002^b) no especifican ni el contenido de cada factor mencionado, ni su grado de importancia para la totalidad del espectro, es decir que su investigación se limita a enumerar y visualizar gráficamente los diferentes componentes que deben considerarse al transferir políticas; sin embargo, aclaran la importancia de continuar profundizando en futuras investigaciones.

(...) la compleja cuestión de evaluar hasta qué punto una política observada en otra parte ha sido adoptada (adaptada) deliberadamente y adaptada para adaptarse a las circunstancias del hogar ... crea la tarea de desenredar los múltiples elementos contextuales que impactarán en la política de ‘prestado’. Esta es la tarea más difícil que enfrentan los investigadores interesados en el endeudamiento de las políticas, y una de las cuales estamos actualmente recurriendo (Phillips y Ochs, 2004, p. 782).

Diagrama 5: Fases del préstamo de políticas educativas, dentro del contexto de atracción



Fuente: Elaboración propia, basada en Phillips y Ochs, 2003, p. 454.

2.5 Conclusiones del capítulo 2

Aunque “desde el comienzo de su existencia, las naciones han tratado de tomar y adoptar estructuras y políticas de otras sociedades” (Bennett, 1991, p. 220, citando a Siegel y Weinberg, 1977, p. 79), el estudiar la transferencia de políticas públicas es una disciplina sumamente reciente y contemporánea en el mundo académico. Desde los años 1960, el fenómeno de la circulación, divergencia y adaptación de políticas ha sido empezado a investigar en las ciencias sociales y ciencias políticas, y en específico en la disciplina de la política comparada, con el fin de entender los motivos y procesos, principalmente acerca del ¿por qué? y ¿cómo? de la globalización de las políticas. A pesar de la existencia de diversos conceptos que se repiten en la literatura en torno a la transferencia de políticas, destacan conceptos clave que definieron, en una línea evolutiva, puntos de referencia secuenciales que se complementarán recíprocamente, contestando preguntas abiertas existentes y dando campo a líneas de investigaciones nuevas. Las cinco categorías, la difusión de políticas (Walker, 1969; Berry y Berry, 1999), la convergencia de políticas (Bennett, 1991), el trazado de lecciones (Rose, 1991; 1993), la transferencia de políticas (Dolowitz y Marsh, 1996; 2000; Stone, 1999; 2000; 2004) y el *policy shopping* (Freeman, 1999), se seleccionaron y analizaron en la presente investigación debido a que se consideran los más relevantes para comprender, desde diferentes ángulos, el fenómeno de estudio de la transferencia. El último, el *policy shopping*, se definió como concepto independiente (y resultante) para explicar los mecanismos ideológicos y las tendencias motivacionales actuales atrás de la transferencia de políticas públicas hoy en día. En este sentido, el policy shopping funciona como marco de la ideología sobre la que surgen los fenómenos que aquí se estudian.

En este laberinto de conceptos, categorizaciones y subcategorizaciones, clasificar la transferencia de políticas de forma concisa y precisa resulta un reto. Hasta el día de hoy, los conceptos preexistentes muestran un carácter sumamente genérico, en el sentido de describir de una forma general las observaciones acerca del por qué, para qué, qué, cómo, quién y dónde se transfirieron políticas de un lugar a otro, y queda en evidencia que existen vacíos de conocimiento a partir de la puesta en práctica y comprobación de la base teórica y conceptual existente. El exclusivo enfoque teórico no solamente hace necesario comprobar su validez con un sustento empírico (que hasta el momento no ha sido tema de la investigación), pero también requiere una dimensión más multicultural (y menos anglosajona), con el fin de enriquecer los conceptos existentes y dar una dimensión internacional al debate, desde diferentes puntos de vista territoriales y percepciones culturales. En este sentido, se concluye que el marco teórico seleccionado funciona como orientación, aportando conceptos que pueden explicarse y comprenderse utilizando términos y categorías intuitivas, sin, hasta el momento, contar con otros referentes prácticos que comprobaran la aplicabilidad y relevancia.

La transferencia de políticas (públicas) es una disciplina sobre-teorizado, con una gran cantidad de literatura existente, abordando las diferentes vertientes de la transferencia, el gran aporte de las investigaciones académicas acerca de la transferencia de políticas es el entender más detalladamente en cómo funciona el proceso de hacer políticas en un mundo cada vez más conectado. No obstante, este resultado ha sido, curiosamente, un subproducto de las

investigaciones, sin haber sido formulado como explícita pregunta de investigación. Futuras líneas de investigación deben profundizar este hacer mayor hincapié en examinar cómo las políticas se adaptan entre diferentes territorios, o, mejor dicho, cómo los agentes políticos crean una política nacional al adaptar tendencias internacionales en forma de políticas importadas (consciente y/o inconscientemente), un tema poco estudiado por la academia.

Phillips y Ochs se basan en las distintas teorías y conceptos acerca de la transferencia de políticas públicas, al retomar las discusiones y aplicar a las políticas sectoriales educativas, ahora para plantear el “Contexto de atracción”, con el que formulan la importancia de “identificar factores relevantes en el contexto de la transferencia de políticas (...) específicamente para examinar cuáles factores contextuales son importantes para la adopción de la política educativa” (Phillips y Ochs, 2002^b, p. 10). Parten de dos preguntas centrales, que, a la vez, forman el sustento teórico de la presente investigación: ¿de qué sector, institución u organización llega la innovación en el país de origen y desde qué contexto (cultural, político-administrativo, social y económico etc.)? y ¿en qué sector, institución, organización del país receptor y en qué contexto (cultural, político-administrativo, social y económico etc.) se introduce la innovación?. En este sentido, con el modelo del “Contexto de atracción” agregan al proceso “técnico” de transferencia educativa el (novedoso) factor contexto. De esta forma, el estudio de Phillips y Ochs resulta ser una herramienta analítica útil para investigar la transferencia de políticas educativas a nivel general, y en este caso para profundizar en el estudio del Sistema Dual de Formación Profesional y sus, posibles o no, procesos de transferibilidad.

CAPÍTULO 3

Análisis del Sistema Dual de Formación Profesional en Alemania

3.1 INTRODUCCIÓN: educación, profesión y vocación

El SDFP es un modelo profundamente analizado, estudiado e investigado, desde sus varias dimensiones culturales, cuestiones filosóficas, contextos históricos y conceptos técnicos, sobre todo por parte de la pedagogía de formación profesional del mundo académico en Alemania. Al momento de entrar a detalle en los aspectos de una posible transferibilidad, es de suma importancia entender el ¿qué es el SDFP?, y ¿cómo se creó el SDFP como lo conocemos hoy en día?, desde su perspectiva histórica, en su actualidad contextual, su funcionamiento, su configuración institucional e integración sistémica. En este sentido, es necesario iniciar por poner sobre la mesa la base conceptual, para lograr no solo “vender el modelo alemán, (...) justificarlo y legitimarlo” (Clement, 1999, p. 209) al momento de transferirlo, sino también para comprender sobre qué se está hablando, partiendo de la base lingüística, es decir, responder a ¿qué se entiende con educación, profesión y formación en la cultura alemana, en su vocabulario y terminología?.

El termino alemán, *die Berufsbildung*, es decir, la formación profesional, consiste en dos conceptos: *der Beruf*, el oficio o la profesión, y *die Bildung*, la formación, respectivamente, en un sentido más holístico, la educación. El origen histórico del relacionamiento del termino Beruf a la profesión, revertiéndose a la denominación y clasificación de un oficio, radica en los tiempos de Martín Lutero a mediados del siglo XV (Mayer, 1999, p. 35).

El término *profesión* ha sido ampliamente utilizado desde la Reforma en Alemania. La base para el desarrollo histórico del concepto de *vocación* vino de Lutero, quien en sus traducciones de la Biblia interpretó el sentido original de la palabra (vocación, gr. klesis, lat. vocatio) de su esclavitud teológica unilateral al referir el término a la división del trabajo (..), dándole al “llamado interno” o “llamado de Dios” una forma secularizada (Mayer, 1999, p. 35).

Esta vocación, en el sentido luterano de la moral protestante del “deber del cumplimiento de las obligaciones” (Mayer, 1999, p. 36), adquirió en la época de la Ilustración un nuevo significado y componente social. Ya no se consideró solo como un servicio a Dios y al prójimo, pero se relacionó con “la utilidad social y la promoción del bien común” (Mayer, 1999, p. 36), es decir, de servir a la sociedad (Mayer, 1999, p. 36). La idealización ocupacional como *vocatio* y *occupatio* es reemplazada por la idea del empleo calificado, como una combinación de desempeño y oportunidad (Kreutzer, 1999, p. 61). Se concluye entonces que los pensamientos de la Ilustración ampliaron el sentido de la profesión hacia un significado más holístico, cumpliendo no solamente una función de formación al trabajo, sino englobando también términos como la madurez¹, la autodeterminación², autonomía,

autenticidad, identidad personal y la integración del ser humano en la sociedad (Kell, 2000, p. 212). A partir del siglo XVIII, el termino *Berufsbildung* empieza a vivir entre contrastes, entre la ocupación en un oficio y la educación para el oficio, entre el trabajo y el aprendizaje (individual, relacionado con el “yo” como persona; y vocacional, relacionando el “yo” con el trabajo). También entre el derecho de una educación general y objetivos pedagógicos, por un lado, y la orientación a capacidades, habilidades y conocimientos para el trabajo y objetivos económicos, por el otro lado (Kell, 2000, p. 212).

Por otra parte, en el siglo XX, *el Beruf* adquiere, con la definición de Max Weber, una nueva orientación, como la “especificación, especialización y combinación de servicios de una persona (...) que sirvan de base de una oferta continua y oportunidad de empleo” (Weber, 1972, p. 80). Con su definición, Weber categoriza al ser humano en función del mercado laboral, le asigna *al Beruf* “la función económica para el potencial de ingresos” (Dostal, 2002, p. 465), sin tomar en cuenta “la auto-realización dentro y fuera de la esfera del trabajo” (Dostal, 2002, p. 465). Este entendimiento weberiano sigue estando vigente en la percepción actual sobre el ¿por qué, para qué y cómo formar y educar?, representado en el término de la “empleabilidad”.

La evolución del significado *del Beruf*, y consecuentemente de la formación para la profesión, es decir, *la Berufsbildung*, demuestran la “ambigüedad fundamental” y “ambivalencia” (Schmiede, 2015, p. 81) que ha vivido el concepto, entre el aprendizaje profesional (en preparación para el empleo remunerado y el aprendizaje general para el desarrollo de la personalidad) de la vida y la auto-realización de cada persona. Esta discusión acerca del valor educativo³ (Kell, 2000, p. 214) del SDFP, entre la educación (universal), la profesión (vocacional) y la vocación (personal), sigue en continua discusión hasta hoy en día dentro del mundo académico alemán. No obstante, diferentes regiones tienen diversas percepciones, perspectivas y definiciones de la (existente o no-existente) categoría *del Beruf* y, como consecuencia, de la *Berufsbildung* (Clement, 1999).

Las diferentes interpretaciones conceptuales y, como consecuencia relacionado con eso, las posibles implicaciones en la transferencia del concepto entendido en el mundo de hablar alemán se evidencian con el siguiente ejemplo: mientras que en Latinoamérica una “profesión” requiere una educación universitaria, un “oficio” se refiere a una formación y/o capacitación más corta, a menudo resultado de estructuras de aprendizajes apenas formalizadas (Clement, 1999, p. 214). En otro contexto, dentro del vocabulario estadunidense, es común usar el término “job” como antídoto para el vocabulario integral *del Beruf*, describiendo una actividad inmediata (y muchas veces momentánea, sin una dimensión a largo plazo) para ganar dinero, relacionado con la empleabilidad y libre de requisitos previos (Clement, 1999, p. 214), es decir, sin una específica formación profesional que cualifica formalmente para el desempeño laboral. Por otra parte, en Alemania, la autonomía del concepto *Beruf* permite que

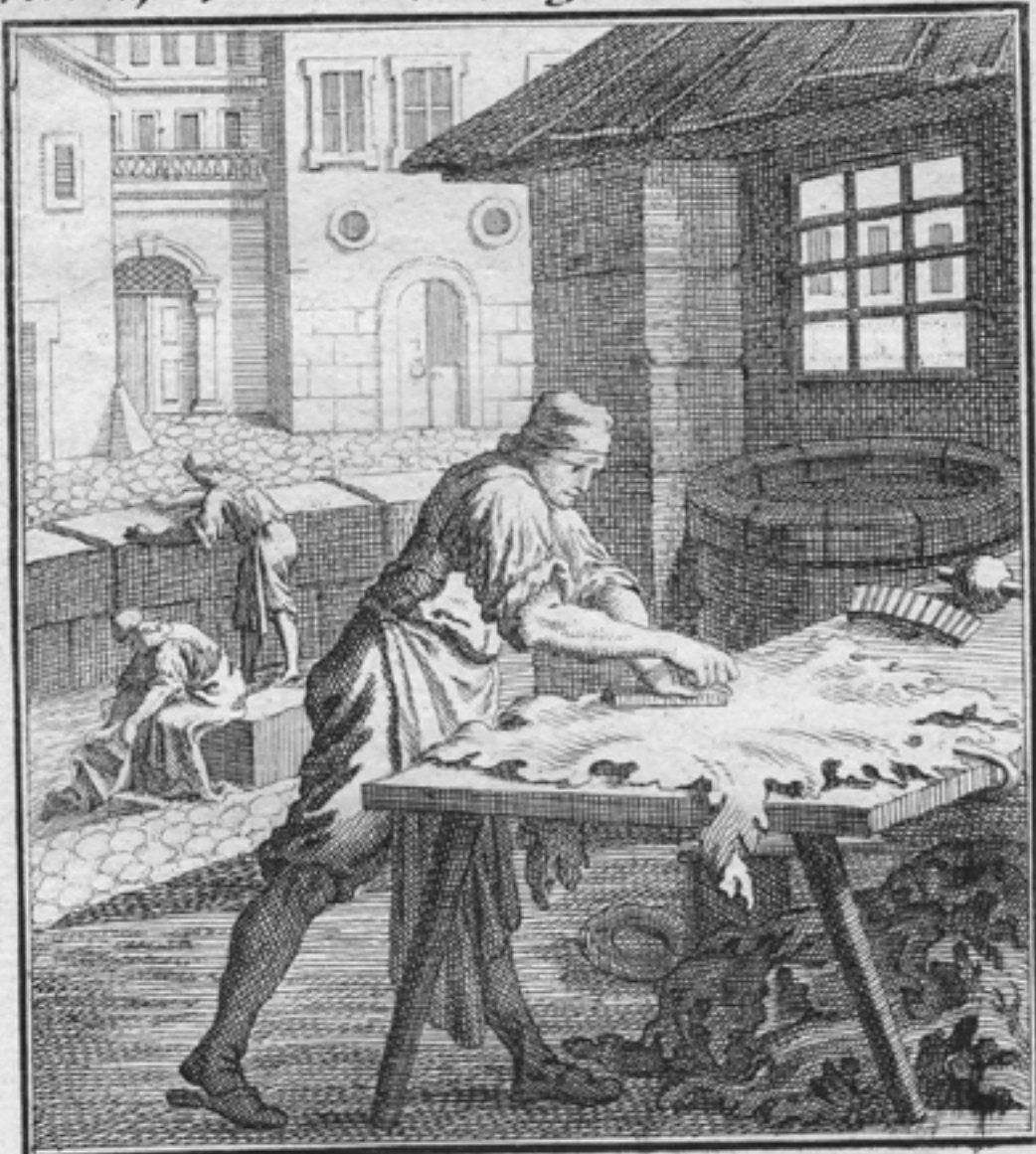
1 Se intentó traducir el complejo y multidimensional significado de la palabra alemana “Mündigkeit”.

2 Se intentó traducir el complejo y multidimensional significado de la palabra alemana

“Selbstbestimmung”.

3 Valor educativo se traduce del alemán “Bildungswert”, del autor Kell (2000, p. 214).

Der Lordinnacher
 Der mühen Seite Grund deckt glatter, Schmeichet Münd



Kommt Herken, zu der rothen Quell
 die weiß macht und in Glanz kan kleiden
 Streift ab unreine Lust und Freuden:
 Der Heilheit Vock und Ziegen-Sell
 muß unter unsern Füßen sehn,
 sonst gehet man zum Laun nicht ein.

Der Gewichtmacher
 Gerechtigkeit soll scheinen, aus Großen und aus Kleinen.



Die Schwer und Leichtigkeit der Sachen
 prüft und erforschet das Gewicht:
 doch diesen Unterschied will nicht
 die Welt, bey Wahl der Leute machen.
 Das Geld allein kan den erhöhen,
 der sonst niedrig bliebe stehen.

Imagen 2 (página 56): Der Gerber (El curtidor). Fuente: Luyken, C. (1711). Berufsdarstellungen aus dem 18. Jahrhundert.

Imagen 3 (página 57): Der Gewichtemacher (El artesano de pesos). Fuente: Luyken, C. (1711). Berufsdarstellungen aus dem 18. Jahrhundert.

Imagen 4 (página 59): Der Glockenmacher (El artesano de campanas). Fuente: Luyken, C. (1711). Berufsdarstellungen aus dem 18. Jahrhundert.



el sistema educativo alemán, a través de SDFP, lo retoma y lo institucionaliza en un sistema de formación formal. Esta categoría sistémica⁴ del *Berufes* difícil de encontrar en otros países (Clement, 1999, p. 219). No obstante, las dificultades para comprender que ocurre cuando se empieza con la transferencia del SDFP, no son problemas exclusivos de traducción de un idioma a otro (Clement, 1999, p. 219). La dificultad se encuentra por debajo del nivel puramente léxico y concierne a las connotaciones singulares de cada contexto cultural, que la traducción no siempre comprende bien (Clement, 1999, p. 219). En este sentido, entender el guion evolutivo del SDFP es de suma importancia para comprender su funcionamiento en la actualidad, sus raíces lingüísticas que están intrínsecamente interrelacionadas con el entendimiento y vivencia cultural, que son parte fundamental de los factores contextuales que caracterizan al SDFP en Alemania hoy en día.

3.2 Marco histórico del Sistema Dual de Formación Profesional desde sus orígenes

La evolución del SDFP es un proceso de acción y reacción en una cronología de diferentes eventos históricos. Este, en la actualidad, “representa el resultado de un proceso histórico-cultural” (Euler, 2013^a, p. 15). Solamente observando este marco histórico a lo largo del tiempo, se puede deducir, esclarecer la función social de la formación profesional (en específico del SDFP) y la singularidad de su funcionamiento actual dentro de la sociedad alemana. Desde un punto de vista estructural-funcional se pueden distinguir cuatro fases de desarrollo de dicho sistema, (ver diagrama 6) cada una introducida por eventos significativos que definieron un antes y después (Greinert, 1995^b, p. 499):

Fase A: **Pasado**⁵ (hasta la década de 1870)

Fase B: **Fortalecimiento**⁶ (desde los años 1870 a los años 1920)

Fase C: **Consolidación**⁷ (desde los años 1920 a los años 1970)

Fase D: **Expansión**⁸ (desde los años 1970 en adelante)

4 La presencia de tal entendimiento del *Beruf* en otros contextos culturales, así como la relevancia sistémica en otros sistemas de formación, fuera de Alemania, tendría que ser investigado individualmente caso por caso, en futuras líneas de investigación, y no forma parte de la presente investigación.

5 Pasado se traduce del alemán “Vergangenheit”, del autor Greinert (1995^b, p. 499).

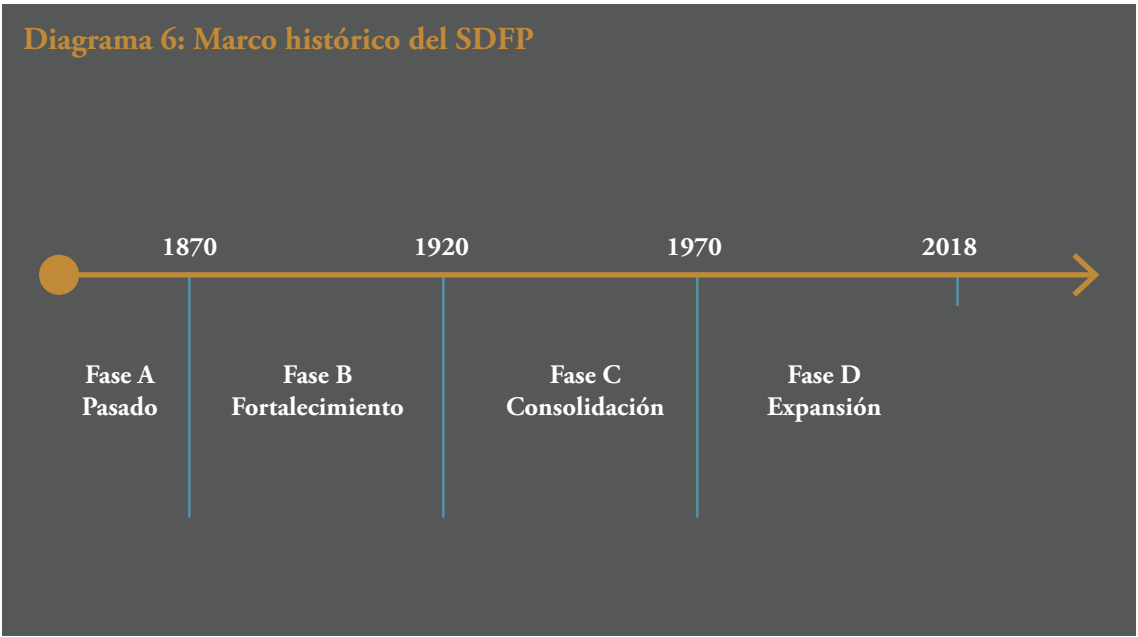
6 Fortalecimiento se traduce del alemán “Gründungsphase (1870-1920)”, del autor Greinert (1995^b, p. 499).

7 Consolidación se traduce del alemán “Konsolidierungsphase”, del autor Greinert (1995^b, p. 499).

8 Expansión se traduce del alemán “Ausbauphase”, del autor Greinert (1995^b, p. 499).

Fase A: **Pasado (hasta la década de 1870)**

El SDFP en Alemania tiene una larga historia y sus raíces históricas se remontan a la antigüedad, cuando había oficios artesanales, como por ejemplo los panaderos, los zapateros y los herreros, entre otros, que nacen con la historia misma del ser humano y que parcialmente existen, desde su concepción básica, en la época contemporánea. Es hasta el siglo XII cuando de estos oficios aislados se formaron los primeros gremios de artesanos en las ciudades, organizando las actividades comerciales por sectores económicos (KAS, 2015, p. 7). Estos gremios de artesanos y pequeños comerciantes no solamente desarrollaron un sistema de formación en casi todas las ciudades medievales durante los siglos XIV y XV en toda Europa (Cedefop, 2004, p. 81), pero fueron los precursores de la formación profesional sistematizada. “Crearon el modelo de formación “Aprendiz – Oficial – Maestro técnico” y regularon la formación de aprendices y maestros en los diferentes oficios” (KAS, 2015, p. 7).



Fuente: Elaboración propia, basada en Greinert, 1995^b.

Fase B: Fortalecimiento (1870-1920)

En el siglo XVIII con la llegada de la “proto industrialización”⁹ y “el rápido crecimiento de la industria tradicionalmente organizada pero orientada al mercado” (Mendels, 1972, p. 241), en conjunto con la industrialización en el siglo XIX, marcan un punto de inflexión, con enormes transformaciones económicas, sociales y tecnológicas, así como también sustanciales impactos para el sistema tradicional de formación (Mendels, 1972). Por un lado, la industrialización influyó el establecimiento de un paradigma basado en grandes producciones para mercados cada vez menos locales. Los artesanos ya no podían competir contra las fábricas, en las que la habilidad manual y el ingenuo del artesano fueron remplazados sobre la base de procesos de trabajo compartido. Esto también estuvo vinculado con las líneas de producción de la Revolución Industrial, que produjeron más en menos tiempo y a menor costo (Bundeszentrale für politische Bildung, 2016). Al otro lado, el *Zeitgeist* (espíritu de la época) fomentó las “tendencias liberales y las ideas de libre competencia, especialmente los principios de las libertades profesionales y comerciales” (Bundeszentrale für politische Bildung, 2016), que derrocaron el rígido sistema de gremios, es decir, que estos “perdieron su enorme importancia social y económica” (Cedefop, 2004, p. 81), y con esto se transformó el modelo de capacitación tradicional (Greinert, 1995^a, p. 35). Ambos fenómenos se reforzaron con el cambio de prioridades políticas, donde los gobiernos de los diversos Estados alemanes mostraron poco interés en los artesanos, comerciantes y el creciente número de trabajadores industriales (Cedefop, 2004, p. 83)

Concentraron su actividad financiera y política en la educación escolar obligatoria y la expansión de la educación superior. Las universidades e instituciones de educación superior para la arquitectura y, más tarde, para las finanzas y el comercio, se fundaron y recibieron apoyo financiero para satisfacer la creciente demanda de la administración pública y la empresa de especialistas altamente calificados (Cedefop, 2004, p. 83).

Los países europeos trataron esta situación de diferentes maneras, en Alemania la “Ley de Protección de los Trabajadores del Comercio de Artesanos” (Handwerkerschutzgesetz) de 1869, fue la piedra angular de la evolución de las políticas sociales y comerciales, y con estas el inicio de la dualidad entre el Estado y la industria en la formación de aprendices (Greinert, 1995^b, p. 500). No obstante, la aprobación de esta ley, y la creación del SDFP, no fue una reacción estratégicamente pensada y planeada en respuesta a las nuevas demandas técnicas y la falta habilidades de la clase obrera con el comienzo del Estado industrializado, sino más bien fue un “efecto secundario de una reacción política a los fenómenos de disolución social y económica de la sociedad burguesa” (Greinert, 1995^b, p. 499). En definitiva, fue un intento

⁹ El término proto industrialización fue creado por Franklin Mendels en 1972 (Mendels, 1972). Mendels describe con “proto-industrialización” la primera fase de industrialización en el sentido de una “pre-industrialización”, argumentando que la “industria preindustrial (...) precedió y preparó la industrialización moderna real” (Mendels, 1972, p. 241).

del imperio alemán (el Kaiserreich) de lograr una política dirigida a la integración social y económica de la clase media, con el fin de evitar la desaparición de los artesanos, pequeños campesinos y comerciantes, y “preservar su proletarización” (Greinert, 1995^b, p. 500), así como “construir un baluarte contra la socialdemocracia” (Greinert, 1995^b, p. 500).

No hay otra manera de explicar por qué, en el umbral del siglo XX y el apogeo de la Revolución Industrial, Alemania revivió por ley el anticuado modelo de formación de la industria artesanal y – esto no era ni intencional ni previsible – lo convirtió en el modelo faro para su formación profesional no académica (Greinert, 1995^b, p. 500).

Con la “Ley de Protección de los Trabajadores del Comercio de Artesanos”, se fortaleció la base para el SDFP de la actualidad, permitiendo la formación de cámaras de artesanía y asignándoles el papel esencial de aprobar las regulaciones sobre la capacitación de aprendices. Estas cámaras se fundaron como “lobbies” para grupos de interés de trabajadores autónomos en los distintos oficios, al igual que los antiguos gremios, con membresía obligatoria para todos los maestros artesanos y jornaleros en un cierto territorio (KAS, 2015, p. 7).

El mismo año, se firma también el Reglamento Comercial (Gewerbeverordnungs-novelle) estableciendo por primera vez el principio dual de la formación profesional: Con una formación práctica en el lugar de trabajo e instrucciones teóricas en las escuelas vocacionales de asistencia obligatoria (Greinert, 1995^b, p. 501). “Estas escuelas fueron creadas para entregarles conocimientos básicos de lectura, escritura y matemáticas a los jóvenes obreros, la mayoría de los cuales tenía un muy bajo nivel educacional” (KAS, 2015, p. 7), así como para educar cívicamente a los jóvenes aprendices en las obligaciones hacia el Estado y dentro de la sociedad. La combinación de enseñanzas técnicas, vinculadas al oficio y la educación cívica (en un sentido de educación universal) sigue siendo una característica central del plan de estudios de las escuelas vocacionales¹⁰ hasta el día de hoy (Cedefop, 2004, p. 83) y forma parte del concepto de formación para el trabajo¹¹ (Greinert, 1995^b, p. 501).

Fase C: Consolidación (1920-1970)

Con el inicio de la Primera Guerra Mundial, los empleadores de las crecientes industrias metalúrgicas, electrónicas y químicas se encontraron con el problema de que, dado el monopolio político de los oficios artesanales tradicionales, no podían satisfacer la demanda entrenando a sus propios trabajadores (Greinert, 1995^b, p. 502). En esta situación, la asociación de empleadores industriales adaptó el sistema de formación de los comercios artesanales clásicos, con sus respectivos métodos de enseñanza y las formas de aprendizaje (IPW, 2016, p. 6), y creó una formación industrial que dio forma al nuevo tipo de personal calificado,

¹⁰ Escuelas vocacionales se traduce del alemán “Berufsschule”, del autor Greinert (1995^b, p. 501).

¹¹ Formación para el trabajo, o formación profesional, se traduce del alemán “Berufsbildung”, del autor Greinert (1995^b, p. 501).

denominado el trabajador calificado¹², como contraparte del trabajador artesanal (Greinert, 1995^b, p. 503). “Este modelo (del trabajador calificado) fue adoptado posteriormente en otros campos, como comercio, finanzas, seguros y transporte, etc.” (Cedefop, 2004, p. 83). En general, la fase de consolidación tenía como objetivo “dar estructuras más modernas y claras” (Greinert, 1995^b, p. 503) al SDFP, así como integrar nuevos sectores de industrias emergentes, resultados de la industrialización.

El fortalecimiento estructural de la formación dual sigue hasta la década 1920 de la República de Weimar, intensificándose en el período del Nacionalsocialismo (1933-1945) con un componente ideológico (Greinert, 1995^b, p. 501). Después del fin de la Segunda Guerra Mundial y el colapso de Alemania en el año 1945, se intenta, en el oeste de Alemania, dar continuidad a la situación preguerra y recuperar la formación dual anterior, mientras que, en el este, en la República Democrática, se realizan otro tipo de cambios (Greinert, 1995^b, p. 501). No obstante, las características básicas del sistema formativo se mantuvieron similares hasta el año 1969 (Greinert, 1995^b, p. 501).

Fase D: Expansión (desde 1970)

El término “sistema dual” fue acuñado por primera vez en el año 1964 por el Comité Alemán de Educación (BMBF, 2017^a, p. 44; Greinert, 1995^b, p. 504). Con la ratificación del Reglamento de la Actividad Artesanal (Handwerksordnung o HwO), en 1953 y la Ley de Formación Profesional (Berufsbildungsgesetz o BBiG) en 1969, las ramas de formación profesional vinculadas a la artesanía, industria y comercio, que históricamente se desarrollaron por separado, se unificaron bajo un marco regulador nacional común (BMBF, 2017^a, p. 44).

Con la Ley de Formación Técnica de 1969, se unificaron las distintas regulaciones regionales que existían en ese momento. La ley consideró los intereses del Estado, de los empleadores y de los empleados. Desde aquel entonces, el Ministerio Federal de Educación e Investigación asumió a nivel estatal el área de la formación técnica. Al mismo tiempo, la ley previó el involucramiento de los interlocutores sociales en todos los temas de la formación técnica, un principio que sigue vigente hasta el día de hoy (KAS, 2015, p. 7).

La fase de la expansión, con la gran “Reforma de la Formación Profesional” entre los años 1965 y 1985, marca la institucionalización del SDFP, muy similar a como se aplica en la actualidad (Greinert, 1995^b, p. 506). Mirando en retrospectiva, desde los inicios de los oficios en el medioevo hasta el sistema dual en la actualidad alemana, el SDFP ha crecido como respuesta a problemáticas sociales, económicas y políticas, para convertirse, en la fase de la expansión, en el “corazón institucional del sistema de calificación profesional” (Greinert, 2004, p. 226).

¹² Trabajador calificado se traduce del alemán “Facharbeiter”, del autor Greinert (1995^b, p. 502).

Con la creación del espacio europeo, considerado cada vez más una “plataforma de transferencia masiva” (Bulmer y Padgett, 2005, p. 103, citando a Radaelli, 2000, p. 26) o una “fuente de ideas supranacional” (Bulmer y Padgett, 2005, p. 103, citando a Bomberg y Peterson, 2000, p. 7) para el intercambio de políticas entre los Estados miembros (Bulmer y Padgett, 2005, p. 103), el SDFP ha empezado a expandir fuera de las fronteras del Estado-nación de Alemania, por distintos países de la U. E. Esta europeización, definido como “un proceso incremental que reorienta la dirección y configuración de la política al grado que la dinámica política y económica de la comunidad europea deviene parte de la lógica organizativa de la política y de la elaboración de políticas nacionales” (Ladrech, 1994, p. 69), significa un reto para la aplicabilidad del SDFP y demuestra la complejidad y dificultad de la transferencia de políticas no solamente entre continentes y culturas distantes, pero también entre culturas relativamente homogéneas, como es el caso del espacio europeo.

3.3 FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DUAL DE FORMACIÓN PROFESIONAL EN LA ACTUALIDAD

El sistema educativo en Alemania tiene como característica la separación de la educación general y la formación profesional. Esta separación radica históricamente en las ideas de los teóricos educativos neo-humanísticos al comienzo del siglo XIX, especialmente los planes escolares de Wilhelm von Humboldt (Kutscha, 2008, p. 4). No obstante, Alemania es uno de los países europeos en que el aprendizaje forma parte del proceso de trabajo, es decir, la formación dual, es una parte integral del sistema educativo en forma del SDFP. En Alemania, después de la educación básica, se tiene tres caminos a nivel educativo (ver diagrama 7): el primero, la formación profesional dual; el segundo, la educación en escuelas vocacionales; tercero, una carrera universitaria. Aun existiendo estas tres opciones, cada año, alrededor de la mitad de los egresados de la educación básica deciden empezar una formación dual (BMBF, 2017^a, p. 9), quedando en evidencia que es el camino por el que más jóvenes optan.

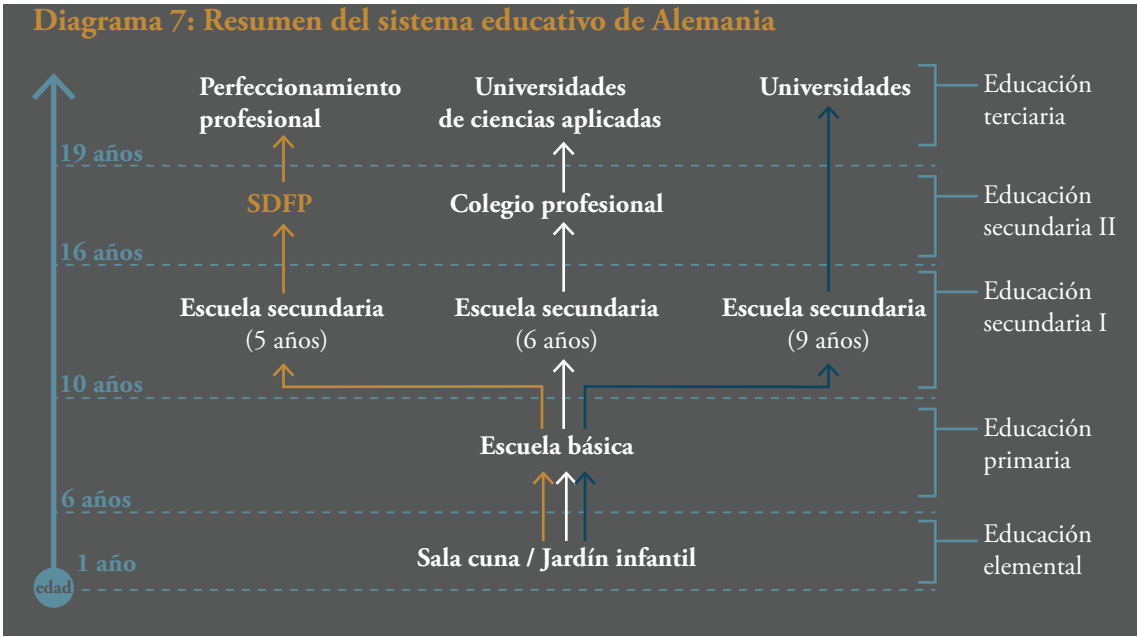
Legalmente, cualquier joven puede realizar una formación dual. Independiente de si ha terminado o no alguna modalidad escolar (...) cualquier joven postular a una plaza de formación en una empresa. Las empresas realizan entrevistas de trabajo y escogen ellas mismas a sus aprendices. Los jóvenes más idóneos para aprender una profesión a través de la formación dual son precisamente aquellos con habilidades más bien prácticas y/o manuales. De hecho, un seis por ciento de los aprendices no cuenta con ninguna modalidad escolar finalizada (KAS, 2015, p. 11).

Característico, del SDFP, es el reconocimiento de la complementariedad del trabajo práctico y la escuela vocacional dentro del proceso de aprendizaje (ver diagrama 8). “Las clases en las escuelas vocacionales complementan la formación en la empresa. Estas se realizan en los así llamados cursos técnicos, en aproximadamente uno o dos días por semana” (KAS, 2015,

p. 9). En este sentido, los aprendices son tanto trabajadores como, a la vez, alumnos; los cuales aprenden una de las (actualmente) más de 327 ocupaciones¹³ reconocidas según la Ley de Formación Profesional (Berufsbildungsgesetz) y el Reglamento de la Actividad Artesanal (Handwerksordnung) (BMBF, 2017^a, p. 9; Hoeckel y Schwartz, 2010, p. 9).

Dependiendo de su elección profesional, la formación dual dura entre dos y tres años y medio. Después de pasar el examen final, los participantes reciben un certificado como comprobante de haber completado exitosamente el entrenamiento, es decir que se garantiza su capacidad profesional para trabajar en una de las ocupaciones de capacitación reconocidas por el Estado (BMBF, 2017^a, p. 9).

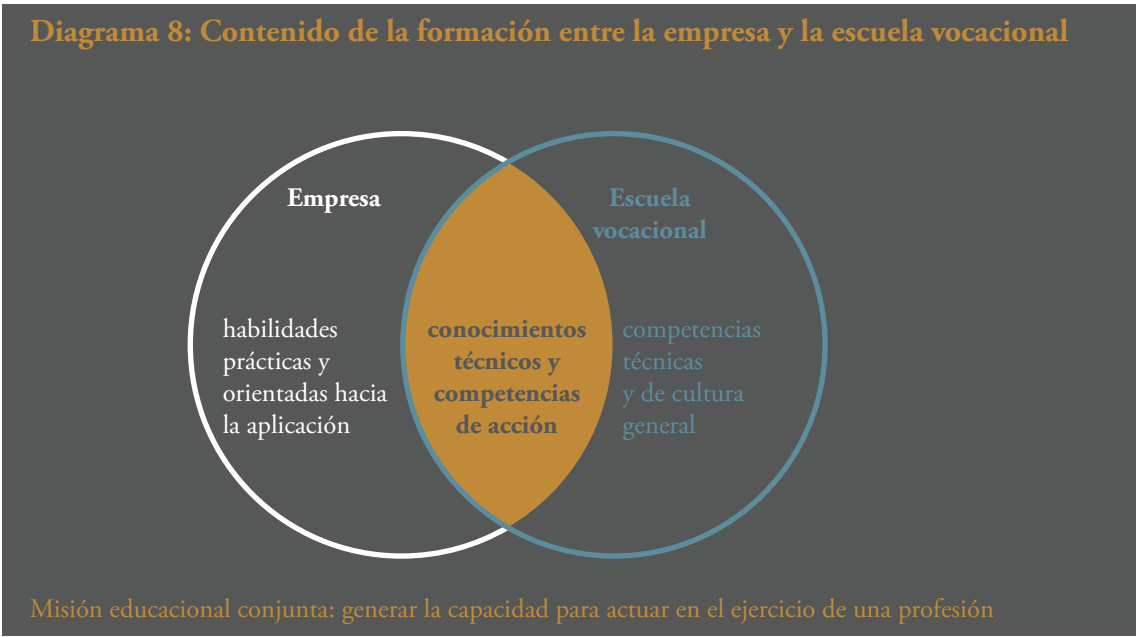
13 Para ver el listado completo de las 327 ocupaciones reconocidas nacionalmente en Alemania del año 2017, ver https://www.bibb.de/dokumente/pdf/2018_01_23_verzeichnis_anerkannte_ausbildungsberufe_2017.pdf



Fuente: Elaboración propia, basada en BMBF, 2017^a, p. 7 y KAS, 2015, p. 8.

3.4 CONTEXTO ALEMÁN BASADO EN EL MODELO “CONTEXTO DE ATRACCIÓN” DE PHILLIPS Y OCHS

Para el análisis del contexto alemán, se toma de referencia el concepto del “Contexto de atracción” de Phillips y Ochs, con el fin de “identificar factores relevantes en el contexto de la transferencia de políticas (...) específicamente para examinar cuales factores contextuales son importantes para la adopción de la política educativa” (Phillips y Ochs, 2002^b, p. 10). Aunque Phillips y Ochs identificaron una serie de factores (demográficos, geográficos, religiosos, sociales, lingüísticos, culturales, filosóficos, administrativos, tecnológicos, económicos, políticos, históricos y de carácter nacional), en esta investigación se seleccionaron cuatro factores clave (culturales, político-administrativos, sociales y económicos) para el caso de estudio del SDFP. Dicha selección se basó en su representatividad dentro de la configuración sistémica e institucional del SDFP, ya que se determinó que estas son clave para el estudio de las implicaciones para la transferibilidad de la política pública del SDFP afuera del contexto nacional. Es decir que, el entendimiento del contexto en la realidad alemana es la base para,



Fuente: Elaboración propia, basada en KAS, 2015, p. 9.

en un segundo paso y no tema de la presente investigación, “examinar el grado en que los factores contextuales influyen en el proceso de atracción” al momento de transferirlo (Phillips y Ochs, 2002^b, p. 33).

3.4.1 Contexto cultural

Con el fin de la segunda guerra mundial, en el año 1945, colapsó no solo el Estado alemán, sino que también con él la economía y los sistemas de seguridad social de dicho país. Antes de poder comenzar con la reconstrucción y el rediseño del Estado de bienestar, la economía tenía que estabilizarse primero (Baur, 2013). “Los principales obstáculos para la recuperación económica fueron las deficiencias del sistema de gestión y distribución (administrativo-económica) en tiempos de guerra, la infraestructura severamente dañada, la falta de materias primas (...) y la fragmentación del área económica alemana en cuatro zonas de ocupación” (Baur, 2013), así como el enfrentamiento con el nacionalsocialismo y “la cuestión de cómo Alemania podría convertirse en una democracia estable” (Baur, 2013). En este contexto, la pregunta central fue ¿cómo debía modelarse el sistema económico y político de la Alemania de la posguerra?, y ¿cómo se debería educar a los ciudadanos de esta nueva Alemania? (Baur, 2013).

Basado en la “larga tradición de políticas sociales” (Baur, 2013) pero en contra del nuevo enemigo representado por la imagen del socialismo, comunismo y de la economía planificada, tal como existía en la época nazi y la Unión Soviética, “los intelectuales y políticos (...) buscaban un nuevo ordenamiento económico, lo que implicaba un conjunto coherente de principios no solo económicos, también políticos, sociales y éticos” (Resico, 2011, p. 109). Estos partieron de dos premisas: primero, para fortalecer el orden económico, el pensamiento competitivo de la economía de mercado era “un requisito previo para una economía funcional, flexible y dinámica” (Baur, 2013). Y, segundo, el ciudadano necesita unas “libertades individuales y condiciones de vida lo más liberales posibles” (Baur, 2013), para construir y mantener así una sociedad democrática. “La economía de mercado tiene, desde esta perspectiva, un componente social endógeno porque se cuenta con una alta diversidad de oportunidades profesionales, la libre elección de oportunidades de progreso” (Baur, 2013), es decir que se busca la máxima independencia individual dentro de un sistema de bienestar colectivo y con seguridad social.

El sistema de la Economía Social de Mercado surge del intento consciente de sintetizar todas las ventajas del sistema económico de mercado: fomento de la iniciativa individual, productividad, eficiencia, tendencia a la auto-regulación, con los aportes fundamentales de la tradición social cristiana de solidaridad y cooperación, que se basan necesariamente en la equidad y la justicia en una sociedad dada. En este sentido propone un marco teórico y de política económico-institucional que busca combinar la libertad de acción individual dentro de un orden de responsabilidad personal y social. Los representantes de esta concepción trabajan en una síntesis de la tradición político-económica liberal (derechos individuales, republicanismo,

mercado) con el pensamiento socialcristiano (justicia social, solidaridad) (Resico, 2011, p. 108).

Nace entonces la **Economía Social de Mercado**¹⁴ (la Soziale Marktwirtschaft), a partir de las premisas ideológicas mencionadas y también como consecuencia del pensamiento práctico en el contexto de una sociedad alemana postguerra, como “respuesta y prevención permanente frente al doble desafío de tendencias totalitarias” (Resico, 2011, p. 109). A partir de este momento el SDFP asume un papel esencial en esta Economía Social de Mercado.

[el SDFP] contribuye por partida doble a la promesa de la Economía Social de Mercado: aumenta el bienestar social a través de sus efectos positivos sobre la competitividad de la economía y, al mismo tiempo, colabora a que muchas personas puedan participar del bienestar (KAS, 2015, p. 6).

En este sentido, el SDFP es una herramienta educativa que empodera al ciudadano dentro de “un sistema político y económico centrado en la dignidad y *los derechos de la persona humana*” (Resico, 2011, p. 109), para asumir responsabilidades, individuales y colectivas, económicas y sociales. Individuales en tanto colabora en el autodesarrollo personal y profesional; colectivas, al permitir que los individuos sean capaces de integrarse a un sistema económico y social, con acceso a oportunidades para todos; económicas, facilitando a las personas ser un activo dentro del mercado laboral (sustento de la economía nacional); y sociales, colaborando a la construcción de la sociedad democrática.

La formación dual es un pilar principal del sistema educacional alemán y cumple una función importante en la Economía Social de Mercado (...) Cualquier alumno, independiente de que haya logrado o no terminar su escolaridad (...), puede postular a una plaza de aprendizaje. Lo anterior aumenta la permeabilidad del sistema educacional y permite a un amplio sector de la población acceder a una formación técnica reconocida y, con ello, a mejores perspectivas en el mercado laboral. De esta manera, pueden garantizarse altos estándares de productividad y calidad en todos los ámbitos de la economía. Al mismo tiempo, el sistema de la dualidad (...) garantiza una estrecha vinculación con los requerimientos de la economía, lo cual permite una gran capacidad de adaptación. (...) El sistema de formación dual garantiza la existencia de una sólida base de especialistas calificados y, con ello, crea los

14 La Economía Social de Mercado se ha establecido “como un concepto de política reguladora en la construcción de la República Federal de Alemania” (Baur, 2013) y se define como “un sistema económico que trata de combinar las necesidades de libertad económica, por un lado, con la justicia social, por otro” (Resico, 2011, pp. 110-111). Fue acuñado en 1947 y la piedra angular es la combinación entre el libre mercado con objetivos sociales, como la “seguridad social”, la “justicia social” y “progreso social” (Baur, 2013). “La Economía Social de Mercado se basa en la organización de los mercados como mejor sistema de asignación de recursos y trata de corregir y proveer las condiciones institucionales, éticas y sociales para su operatoria eficiente y equitativa.

fundamentos para la competitividad global de la economía alemana hoy y en el futuro (KAS, 2015, p. 6).

Este valor cultural del SDFP, a pesar de la creciente academización¹⁵ de los jóvenes, es decir, el deseo y la tendencia a estudiar en universidades, no ha perdido atractivo y la formación profesional dual sigue siendo un camino educativo muy respetado en Alemania, con un gran **reconocimiento social** por parte de todos los actores involucrados (BMBF, 2017^a, p. 32).

El alto reconocimiento social del SDFP en Alemania se debe principalmente a las muchas ventajas “prácticas” para los diferentes actores involucrados, ofreciendo una favorable política social, económica, del mercado laboral y ventajas individuales, tanto para los aprendices, para las empresas, así como también para el Estado (BMBF, 2017^a, p. 31). La formación profesional dual es considerada una buena base de partida para la trayectoria formativa de los jóvenes, siendo visto como algo “sólido”¹⁶, persistente, duradero, con un valor y reconocimiento social. Esta cultura de valorización del SDFP no solamente está profundamente arraigado económicamente a lo largo de la creación del Estado-nación de la Alemania de hoy, pero también culturalmente, siendo, primero, un sistema recomendado por parte de los padres y, en segundo lugar, por el “producto” que surge de dicho sistema, denominado el *Facharbeiter*, un concepto único de Alemania y un elemento clave en la *cultura de trabajo*.

“Los trabajadores calificados (es decir, los Facharbeiter) forman la espina dorsal de la economía alemana” (BMBF, 2017^a, p. 31). El Facharbeiter reúne en un concepto holístico tanto la responsabilidad personal sobre la vida, así como la autonomía, para auto-realizarse, tanto como individuo como también en las actividades económicas. Este concepto de la “mano de obra calificada” determina la organización del trabajo en Alemania, por lo que el Facharbeiter es una “figura social” (Greinert, 2013, p. 14), y que parte de “una educación, adquisición y trayectoria profesional cuasi estandarizadas” (Greinert, 2013, p. 14).

Numerosos estudios empíricos revelan una fuerte autoidentificación de los trabajadores con su profesión en el área cultural alemana. La profesión es la

En casos específicos, requiere compensar o corregir posibles excesos o desbalances que puede presentar el sistema económico moderno basado en mercados libres, caracterizado por una minuciosa y extensa división del trabajo y que, en determinados sectores y bajo ciertas circunstancias, puede alejarse de una competencia funcional. Descarta como sistema de organización la economía planificada centralmente” (Resico, 2011, p. 107).

15 Aunque el porcentaje de graduados universitarios “se duplicó en Alemania entre los años 1995 y 2010 (del 14% en 1995 al 29% en 2000), está por debajo del promedio de la OCDE (39%)” (Bremser et al., 2012, p. 11). En otros países de la OCDE, el crecimiento fue significativamente más fuerte (Bremser et al., 2012, p. 11). Bremser et al. (2012, p. 15) especifican de que “si se sigue el llamamiento de la OCDE para un aumento en el número de académicos en Alemania, (...) habrá, para el año 2020, un exceso de académicos universitarios y una escasez de trabajadores calificados” (p. 15).

16 Sólido en el sentido de “bodenständig”, “solido”, “von Bestand”.

principal fuente de autoestima, así como el marco de referencia de la imagen que los trabajadores tienen de sí mismos y con la que se presentan a su entorno (Greinert, 2013, p. 14).

La buena imagen (del SDFP) conduce a jóvenes (...) que eligen la formación profesional. Estos jóvenes se gradúan con mejores resultados y son empleados más fácilmente por las empresas. (...) La inversión en formación profesional (por parte del gobierno, por parte de las empresas y por parte de individuos) se vuelve menos arriesgada y más rentable. Luego los profesores calificados también eligen la formación profesional como una opción atractiva para ellos. Por lo tanto, a su vez, mejora la calidad de la (...) lo que lleva a que los jóvenes más talentosos elijan la educación y la formación profesional, y así sucesivamente (GIZ, 2014, p. 11).

Por lo tanto, la imagen positiva y reconocimiento social de SDFP surge de una “mezcla compleja del valor de mercado y del atractivo de la educación y formación profesional” (GIZ, 2014, p. 11). Es decir, por la mezcla de beneficios sociales y económicos (para el Estado, los individuos y las empresas) por un lado, así como por patrones culturales, de comportamiento, realización psicológica y/o perceptiva (individual y nacional) por el otro.

3.4.2 Contexto político-administrativo

En Alemania, la educación se considera comúnmente un **bien público**, por lo que el Estado nacional tiene la responsabilidad general de la misma. Esta responsabilidad está descrita en el Ley Fundamental de la República Federal de Alemania (1949), Artículo 7 (1) la cual dice: “El sistema escolar, en su totalidad, está sometido a la supervisión del Estado”. Por lo tanto, el sistema educativo es público, e implica que el Estado debe proporcionar un sistema educativo eficiente y financiado principalmente por los impuestos de los contribuyentes.

Alemania es una República Federal y el **federalismo educativo** se consagra como un principio constitucional en que el Estado¹⁷ y los 16 Estados Federales¹⁸ asumen tareas diferentes. El hacer que cada Estado Federal sea responsable de su propia educación, tiene como fin el que exista competencia entre ellos, de forma innovadora, a partir de diversas ideas y programas de política escolar. Sin embargo, esta estructura produce, a nivel práctico, un panorama educativo muy diverso, debido a las diferencias en tradiciones culturales, dimensiones geográficas, tejidos económicos y poderes financieros. Este federalismo educativo requiere procesos de comunicación, de coordinación y de cooperación, primero entre el gobierno nacional y los Estados Federales, y segundo, entre los diferentes Estados Federales, para su buen funcionamiento.

17 Estado Nacional se traduce del alemán “Bund”.

18 Estado Federal se traduce del alemán “Land”, pl. “Länder”.

El gobierno central cuenta con diversas estrategias para regular el SDFP, a la vez de encargarse de diseñar el contenido de la formación profesional, buscando asegurar que “los principios básicos acordados por todas las partes implicadas se tomen en cuenta y que la formación, para cada una de las profesiones reconocidas, sólo sea proporcionada conforme a la normativa adoptada por el Gobierno Central” (DUALVET, 2015, p. 23). Basado en este marco normativo y regulador nacional, que pretende asegurar una calidad consistente, los 16 Estados Federados tienen los poderes “plenos y exclusivos en materia escolar” (DUALVET, 2015, p. 20).

Un marco legal federal o central constituye el requisito legal previo para la introducción de un sistema de formación dual. Este marco define, por ejemplo, la figura del aprendiz, quién está autorizado para trabajar como formador en la empresa, regula los procedimientos de evaluación y lo que es más importante, define las profesiones reconocidas a nivel nacional (DUALVET, 2015, p. 20).

En Alemania, el SDFP no es un sistema estatal, pero vive del compromiso del sector privado, de los sindicatos, del gobierno federal y de los Estados Federales, compartiendo responsabilidades; es decir, es un modelo educativo aplicado tanto en el sector privado, como en las instituciones educativas del ámbito privado y se asumen tareas compartidas para lograr “un justo equilibrio de intereses entre los deseos de las empresas, las necesidades de sectores económicos, las obligaciones y la función del Estado y los intereses de los jóvenes” (BMBF, 2017a, p. 32).

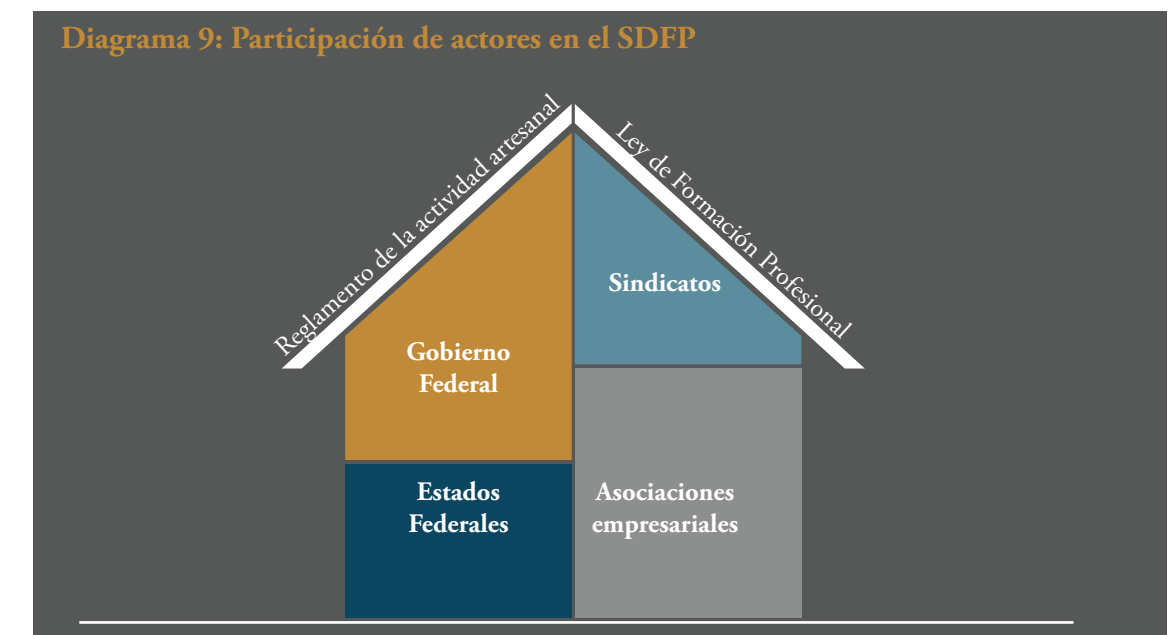
Las soluciones encontradas por el esfuerzo conjunto conducen al compromiso voluntario y a su integración en el conjunto de las políticas, y ayudan a evitar conflictos y roces. Con dichas soluciones, todas las partes implicadas se hacen responsables de forma conjunta de los resultados de la formación profesional, y estos son aceptados fácilmente por el mercado de trabajo (DUALVET, 2015, p. 19).

Este **sistema de pesos y contrapesos** asegura que los objetivos educativos y económicos más generales no son reprimidos por las necesidades a corto plazo de los empleadores (Hoeckel y Schwartz, 2010, p. 5). En este sentido (ver diagrama 9), el SDFP es, desde un punto de vista regulatorio, “un sistema mixto, con elementos de control estatales, del mercado y corporativos” que no solamente integra los particulares interés de un amplio mapa de actores, pero que también fomenta la reputación social del SDFP y fortalece la cultura del **compromiso social** (BMBF, 2017^a, p. 32). Es decir, es un sistema que vive del involucramiento activo y del balance de intereses de los diferentes actores y, de esta forma, es de y para los actores, basado en un **consenso** social vinculado a la gobernanza y gobernabilidad del SDFP dentro de Alemania.

3.4.3 Contexto social

La alta **reputación social** del SDFP, alimentado por el compromiso social de todos los actores (BMBF, 2017^a, p. 32), lo pone en el corazón del sistema educativo. Educar es formar a una sociedad, y las empresas participan asumiendo una responsabilidad conjunta.

Son ellas las que ofrecen los puestos de formación de acuerdo con sus requerimientos, las que pagan el sueldo de los aprendices y tienen a su cargo el traspaso de los contenidos prácticos de la formación durante el trabajo. En este contexto, son responsables de que los aprendices adquieran las cualificaciones establecidas en la reglamentación de la formación y de que aprueben el examen final (KAS, 2015, p. 24).



Fuente: Elaboración propia, basada en BMBF, 2017a, p. 32.

La tasa de participación de empresas formadoras¹⁹ mide la proporción de empresas, según su tamaño, que forman aprendices. No obstante, no todas las empresas pueden formar.

Las empresas tienen que cumplir criterios estatalmente establecidos para obtener la autorización de formar aprendices. las disposiciones distinguen entre la idoneidad de la empresa como lugar de formación y la idoneidad personal y técnica del formador.

En términos generales, la empresa debe estar en condiciones de traspasarles a sus aprendices las habilidades y conocimientos establecidos en los estatutos de formación (KAS, 2015, p. 16).

En el año 2016, el 52 por ciento de todas las empresas en Alemania cumplieron con los requisitos legales, siendo aptas para formar jóvenes (IAB, 2017, p. 2) (ver tabla 2). De estas

19 Participación de empresas formadoras se traduce del alemán “Ausbildungsbeteiligung”.

Tabla 2: Actividad de Formación Profesional entre los años 2006 y 2016, según tamaño de empresa en porcentajes

Betriebsgröße	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
1 bis 9 Beschäftigte	41	41	42	41	41	42	38	40	38	37	38
10 bis 49 Beschäftigte	70	70	71	72	71	69	68	68	67	67	66
50 bis 499 Beschäftigte	87	87	87	87	86	87	87	85	84	85	86
500 und mehr Beschäftigte	94	95	96	97	96	97	96	95	97	97	96
Alle Betriebe	52	53	54	54	54	54	52	53	52	51	52
Betriebe mit mindestens 10 Beschäftigten	74	74	74	76	74	73	72	71	71	71	71

Fuente: IAB, 2017, p. 3.

empresas el 96 por ciento que formó aprendices fueron grandes empresas (con más de 500 empleados). Por otro lado, alrededor del 38 por ciento fue tarea de microempresas (con menos de 10 empleados), es decir, que cuatro de cada diez empresas participan en el SDFP. Esta tasa de participación de empresas formadoras puede considerarse como un indicador importante para medir el rendimiento y la eficiencia del sistema de formación, con el fin de ofrecer a la industria una oferta de personas capacitadas que satisface a sus necesidades profesionales (Baas y Baethge, 2017, p. 3).

La formación dual alemana es reconocida por su efectividad, ya que un 68% de los aprendices logra un empleo en la misma empresa en la que se ha formado y constituye la principal vía de cualificación de la población alemana, ya que más de un 50% de la fuerza de trabajo del país se ha formado a través de la FP Dual (Alianza para la FP Dual, 2018).

En el año 2016, alrededor de 520.300 nuevos contratos de formación dual fueron firmados

Tabla 3: Tasa de empleo directo de los aprendices entre los años 2006 y 2016, según tamaño de empresas en porcentajes

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
1 bis 9 Beschäftigte	45	48	48	44	47	59	50	55	57	53	58
10 bis 49 Beschäftigte	56	56	60	56	57	60	64	65	65	67	65
50 bis 499 Beschäftigte	55	63	67	60	64	68	70	69	70	68	70
500+ Beschäftigte	69	70	72	73	76	80	79	79	75	80	76
Alle Betriebe	56	60	62	58	61	66	66	67	68	68	68
Betriebe mit mind. 10 Beschäftigten	59	62	65	62	64	68	70	69	70	70	69

Fuente: IAB, 2017, p. 4.

(BMBF, 2017^b, p. 17) y el 70 por ciento de todos los aprendices prefiere el entrenamiento dual en vez del sistema puramente escolar (BMBF, 2017^b, p. 10). Estos datos dejan en evidencia que dicho sistema se sostiene tanto por la fuerte estructura económica, como por el compromiso social de formar a los jóvenes de parte de las empresas. Al capacitarse a los aprendices, directamente en la empresa, las compañías invierten en su propio capital humano, mientras asumen la responsabilidad de su entorno regional. Es, como demuestra la tabla 3, comprobable entonces que colaboran a una elevada **tasa de empleo directo**²⁰, ya que las microempresas contratan el 58 por ciento de los egresados después de completar su formación, y en las grandes empresas la tasa llega hasta un 76 por ciento (IAB, 2017, p. 4).

Como muestran las gráficas 2 y 3 (tasa de participación de empresas formadoras y tasa de empleo directo), el SDFP es un factor integrador para los jóvenes, tanto al mundo de trabajo como a la sociedad a una edad relativamente temprana. Esto lleva a un **desempleo juvenil**

20 Tasa de empleo directo se traduce del alemán “Übernahmequote”.

Gráfico 1: Tasa de desempleo en la Unión Europea (año 2015)



Fuente: Dinero, 2015.

muy bajo (Alemania destaca en el año 2016 con un 7 por ciento), en comparación con otros países de la Unión Europea (BMBF, 2017^a, p. 32).

La baja tasa de desempleo juvenil (ver gráfico 1) se debe no solamente a la participación de las empresas como instituciones formativas, sino también a la orientación de la formación profesional hacia las “habilidades de actuación profesional” (Euler, 2013^a, p. 25), es decir, una formación

según un perfil de competencias/habilidades, que no (solo) se refiere a las necesidades presentes de cualificación de una empresa (de formación) o de un sector, sino que se rige por la estructuración de la profesionalidad²¹. De ello se deduce inexorablemente que los objetivos de una formación profesional han de ir más allá de las necesidades individuales de la empresa (Euler, 2013^a, p. 25).

La Ley Alemana sobre Formación Profesional del año 1969 (Berufsausbildungsgesetz), especifica que

La formación profesional debe facilitar, dentro de un proceso formativo ordenado, las habilidades, conocimientos y capacidades profesionales necesarios para el desempeño de una actividad profesional cualificada dentro de un mundo laboral cambiante (capacidad de actuación profesional). Además, debe permitir la adquisición de las necesarias experiencias profesionales (Berufsausbildungsgesetz, 2005).

Las competencias de actuación profesional permiten al egresado del SDFP posicionarse con mayor flexibilidad a un amplio mercado laboral. Esta singularidad del SDFP alemán representa tanto una ventaja para las empresas, pudiendo de esta forma reclutar personal con las mismas competencias certificadas, como también para los individuos trabajadores en forma de una creciente flexibilidad y movilidad laboral.

3.4.4 Contexto económico

Se pueden destacar dos características importantes de Alemania, que, entre otras, diferencia este país de otros en Europa, y que definen el fuerte arraigo del SDFP dentro del tejido económico que lo creó: primero, la gran **industrialización** del territorio y de la estructura

21 Según Euler (2013^a) “la profesionalidad existe dentro del contexto de mercados laborales organizados profesionalmente y apunta, a través del desarrollo de las correspondientes competencias, también al mantenimiento del «tipo social» del técnico o empleado autónomo. De esa forma queda íntimamente ligada la formación profesional en Alemania a la constitución y organización del sistema laboral y de empleo” (p. 25).

económica y, segundo, el fuerte desarrollo de las **pequeñas y medianas empresas** (PYME)²².

Alemania es la mayor economía de la Unión Europea y la cuarta más grande en el mundo. Con el producto interno bruto (PIB)²³ y la población más grande de la UE, cuenta con el mercado más importante de Europa. En el año 2017, el PIB fue de 3,28 mil millones de euros (Statista, 2017a), dentro del cual, aproximadamente, el 1% viene del sector primario (agricultura y silvicultura), 30% del sector secundario (industria de producción y de la construcción) y 69% del sector terciario (servicios) (Statista, 2017^b). Esta distribución demuestra la importancia de la **industria**, siendo ella un pilar fundamental de la economía alemana. En ninguna otra nación de economía tradicional, la producción industrial clásica juega un papel central similar (BMBF, 2017a, p. 33), dentro de la cual, los segmentos más importantes y destacables son la industria automotriz, ingeniería mecánica, ingeniería eléctrica y química industrial.

La estructura económica de Alemania se refleja también en el SDFP. Los 1,36 millones de jóvenes, registrados en una formación dual (31.12.2014) se distribuyen de la siguiente forma (BMBF, 2017^a, p. 33), como demuestra el gráfico 2.

A pesar de los faros económicos (las grandes empresas como Audi, Bosch, BMW, Daimler, Siemens y VW, entre muchas otras, que representan Alemania a nivel internacional y caracterizan la imagen del lema “Made in Germany”), el verdadero sustento de la economía son las pequeñas y medianas empresas (PYMEs).

[En 2016] un total de 30,9 millones de personas fueron empleadas en pequeñas y medianas empresas. Esto representa el 70,4 por ciento de la participación de las PYMEs en todas las personas empleadas. Nunca tantas personas habían tenido sus trabajos en la clase media (KFW, 2018).

Observando los gráficos 3,4,5 y 6, se puede afirmar que las PYMEs son el “motor de la industria

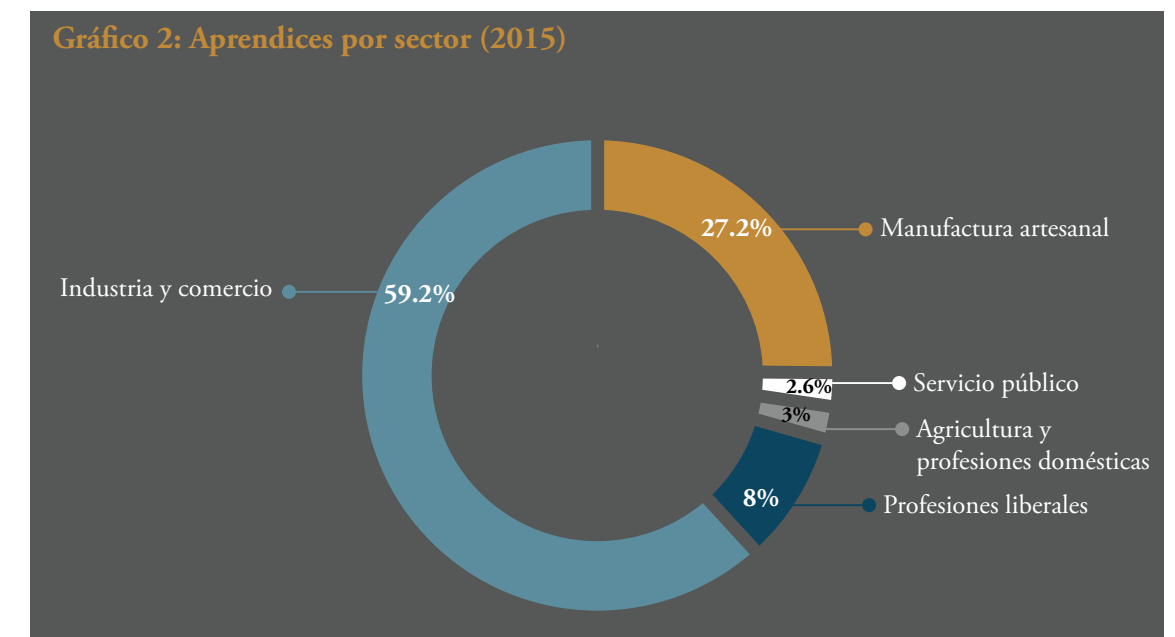
22 No existe una sola definición para el ¿qué es una PYME?. El Centro de Investigación Económica Europea (ZEW) diferencia solo por el número de empleado, definiendo dos categorías: Grandes empresas (más de 500 empleados) y PYMEs (5 a 499 empleados), subdivididas nuevamente por compañía de 5 a 249 empleados (Baas y Baethge, 2017, p. 4). Por el contrario, la UE, y de manera similar el Instituto de Investigación de PYMEs, utiliza dos criterios: el número de empleados y el importe de facturación / activos totales. Según la definición de la Comisión Europea, se pueden distinguir cuatro categorías de tamaño de la empresa: Las microempresas (hasta 10 empleados y hasta 2 millones de EUR en activos totales); las pequeña empresa (hasta 10 empleados y hasta 10 millones de EUR en activos totales); las empresas medianas (hasta 250 empleados y hasta 2, 10 o 50 millones de EUR de facturación, así como 10 o 50 empleados con un total de 50 millones de EUR en activos totales); las grandes empresas (más de 250 y / o más de 50 millones en activos totales) (Baas y Baethge, 2017, p. 4).

23 El producto interno bruto (PIB) es una medida del desempeño económico de una economía durante un determinado período de tiempo. Mide el valor de los bienes y servicios producidos en el país y es la cantidad central de las cuentas nacionales (Statista, 2017^a).

alemana” (KFW, 2018) y conforman entre el 97 a 99,5 por ciento de los diferentes sectores económicos (Baas y Baethge, 2017, p. 1). En las más de 2 millones de empresas registradas en el año 2015, las microempresas (1-5 empleados) forman con el aproximadamente el 65 por ciento la mayor parte de la configuración del tejido empresarial alemán, seguidos por las pequeñas empresas (6-49 empleados) con casi el 30 por ciento de participación; el restante 5 por ciento se divide entre las medianas empresas con 50-249 empleados (4 por ciento) y las de más de 250 empleados (0,7 por ciento) (Baas y Baethge, 2017, p. 3).

No obstante, el número de PYMEs registradas, y su predominante papel en la configuración del tejido económico de Alemania, no se traslada al número absoluto de empleados (en relación con el número total de las personas empedadas en Alemania). Allí, las PYMEs (6-49 y 50-249 empleados) representan actualmente más de la mitad de la fuerza de trabajo, es decir, el 57 por ciento (Baas y Baethge, 2017, p. 3).

El papel destacable de las PYMEs en la economía no solamente se muestra a través del potencial económico y el número de personas empleadas, pero también a través de la participación en la



Fuente: Elaboración propia, basada en BMBF, 2017a, p. 33.

Gráfico 3: Empleados por tamaño de empresa entre los años 1999 y 2015 (en números absolutos)

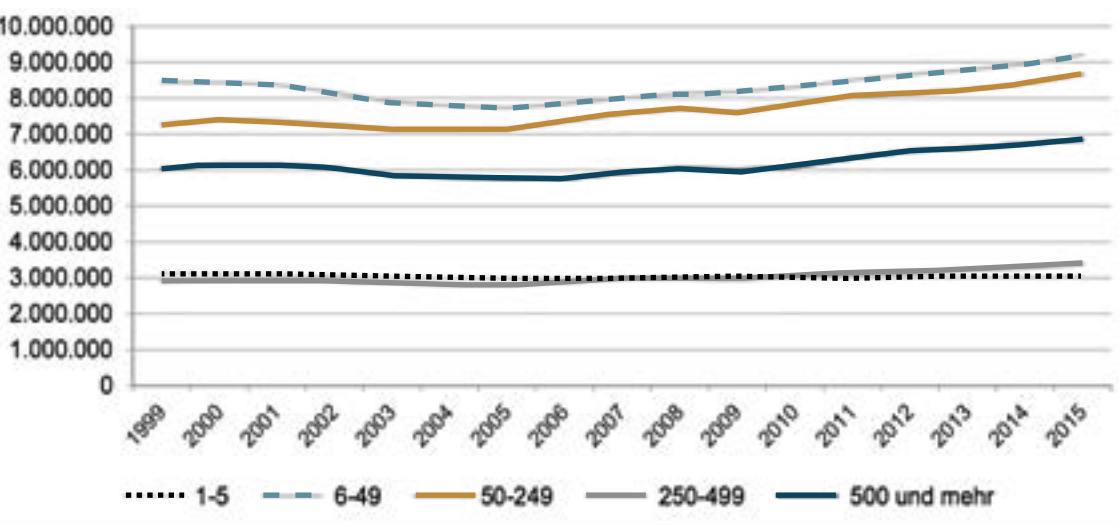
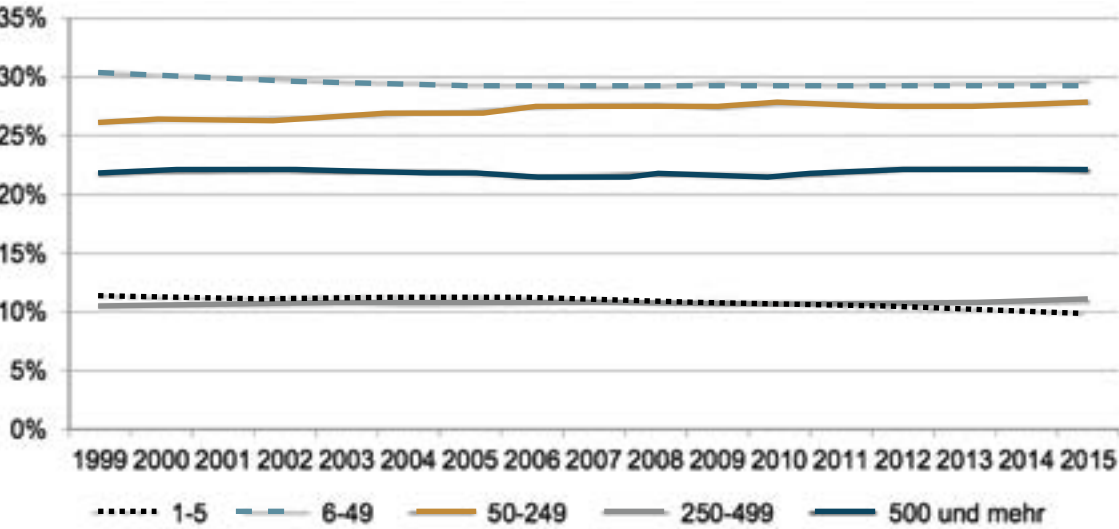


Gráfico 4: Empleados por tamaño de empresa entre los años 1999 y 2015 (en porcentajes)



(Superior) Fuente: Baas y Baethge, 2017, p. 3.

(Inferior) Fuente: Baas y Baethge, 2017, p. 3.

Gráfico 5: Aprendices por tamaño de empresas entre los años 1999 y 2015 (en números absolutos)

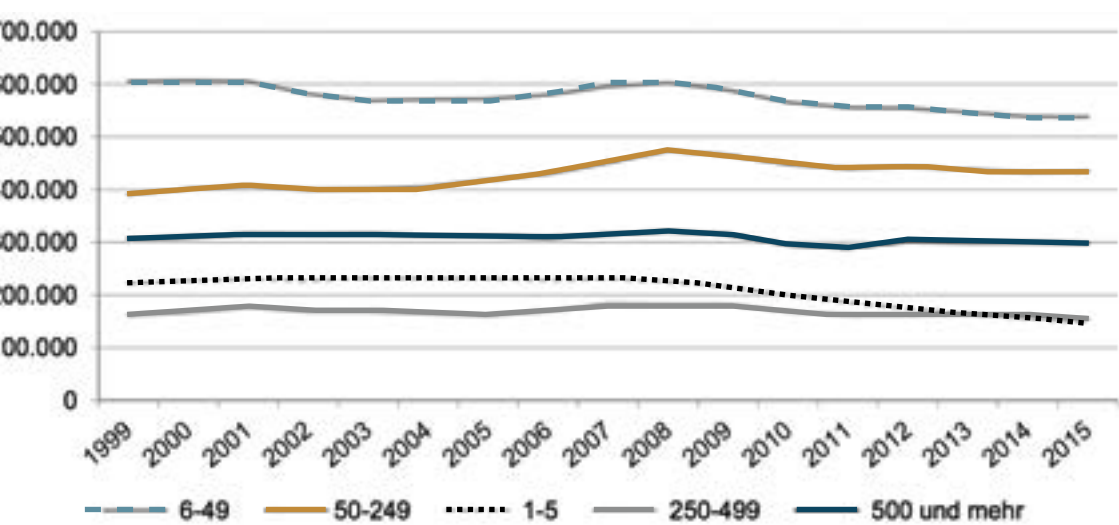
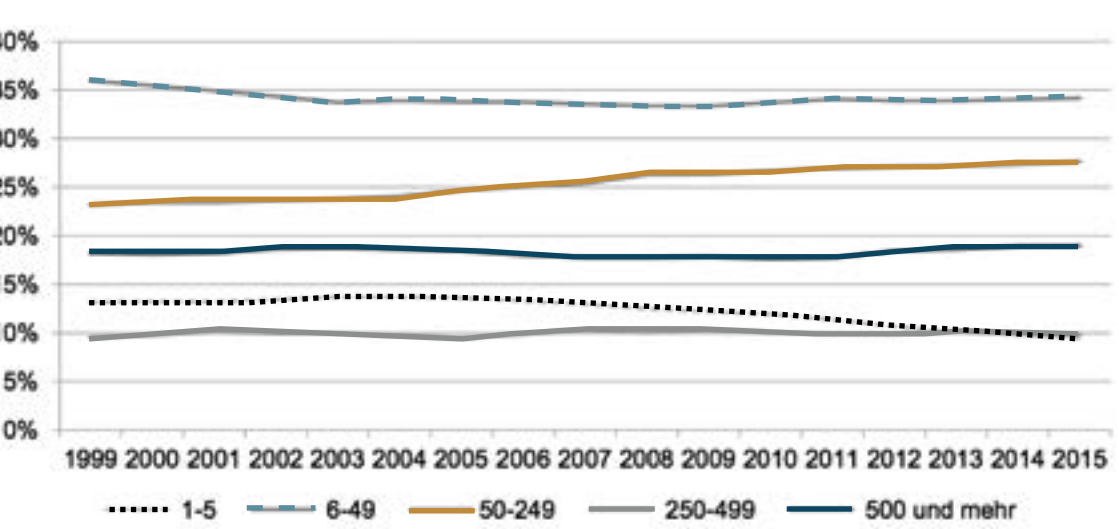


Gráfico 6: Aprendices por tamaño de empresas entre los años 1999 y 2015 (en porcentajes)



(Superior) Fuente: Baas y Baethge, 2017, p. 10

(Inferior) Fuente: Baas y Baethge, 2017, p. 11.

formación de aprendices (Baas y Baethge, 2017, p. 11). En 2016, alrededor de 1,2 millones de jóvenes completaron la formación en PYMEs, es decir, nueve de cada diez aprendices en Alemania realizaron su formación en pequeñas y medianas empresas (KfW, 2018). En este sentido, los PYMEs son un factor determinante en el tejido de la economía alemán, y por consecuencia, por su participación en la formación, una pieza clave al momento de considerar una posible transferencia.

3.5 Conclusiones del capítulo 3

Acerca del marco histórico

Conocer los orígenes y el desarrollo histórico del SDFP es un factor clave para entender su actualidad en Alemania, y al momento de querer transferirlo a otros contextos fuera de la realidad de Alemania, reflexionar las implicaciones y consideraciones de implementación. Entender el pasado, es decir, el ¿dónde originó? y ¿cómo y por qué se desarrolló de esta forma?, representa un punto de partida clave para comprender la base sobre el cual funciona el SDFP, así como la razón de su configuración sistémica e institucional en la actualidad. El SDFP no se originó en un tablero de dibujo, en un único momento histórico o en forma de un único documento político; sino más bien, es el resultado de un largo proceso histórico y una lucha constante entre diferentes actores, diversas ideologías políticas, tendencias sociales, paradigmas económicos y consideraciones prácticas. Buscó dar respuestas a las múltiples problemáticas y variedad de demandas en diferentes momentos y lugares de Alemania.

Así como el SDFP evolucionó en un específico contexto, de la misma forma se institucionalizó un singular vocabulario, producto de un entendimiento cultural acerca de la Educación, la Profesión y la Vocación.

El concepto alemán de educación (así como la pedagogía) no tiene un equivalente claro en otros idiomas. En inglés, términos como “education” o “knowledge” están disponibles. Francés significa “éducation” o “formation”, en español “educación”, “formación” o “creación” y en italiano también “formazione”. El filósofo Julian Nida Rümelin señala que en ningún otro idioma existe una conexión entre “educación” e “imagen”. Formar, dar forma, hacerse una idea: hasta hoy no está claro cómo se interpretarán los orígenes de la historia del lenguaje (Clement, 2015, p. 15).

Vinculada a las diferentes ideas encuentra la distinción que se hace en Alemania entre la “educación” y la “formación”, una conceptualización que no tiene equivalente en los otros países europeos (Clement, 2015, p. 15). “Esto se aplica de la misma forma al constructo social

de la profesión” (Clement, 2015, p. 15), que se ve desde “una perspectiva económica, social, sociológica, psicológica y no exclusivamente desde una perspectiva pedagógica vocacional y económica” (Clement, 2015, p. 15). Este, a primera vista, simple juego de palabras tiene sus implicaciones y consecuencias al momento de pensar en la transferencia. Primero, se requiere aclarar la pregunta de ¿cómo entendemos el SDFP?, para, segundo, verificar si ¿tienen los conceptos los mismos significados?, y, tercero y último, pensar en el ¿cómo “traducir” el SDFP a contextos diferentes?

En este sentido, los análisis históricos pueden ser de utilidad para analizar fenómenos que evolucionaron a través de los años, como es el caso del SDFP, identificar las causas y evaluar las consecuencias que conforman la actualidad. La singularidad del SDFP en Alemania, con la estructura, el funcionamiento y la participación de múltiples actores “representa el resultado de un proceso histórico-cultural. El propio sistema dual en Alemania refleja una configuración de normas jurídicas y convenciones consensuadas, de principios didácticos y estructuras institucionales” (Euler, 2013^a, p. 15) que se crearon en el preciso marco histórico alemán que lo hacen singular en solamente en el mundo, pero también en el territorio vecino europeo. Es por esto por lo que resultó importante trazar su historia para entender el ¿por qué es cómo es?, dejando en evidencia que, si un país busca implementar el SDFP a su contexto, requiere un profundo análisis no solo de la teoría, sino también de su práctica vinculada a la comprensión cultural, desde su contexto original, antes de una “simple” transferencia de “copiar y pegar”.

Acerca del contexto cultural, político-administrativo, económico y social

Al cruzar el concepto teórico del “Contexto de atracción” de Phillips y Ochs con el caso de estudio de SDFP, se seleccionaron, de una amplia serie de factores definidos por los autores (demográficos, geográficos, religiosos, sociales, lingüísticos, culturales, filosóficos, administrativos, tecnológicos, económicos, políticos, históricos y de carácter nacional) cuatro factores clave. Estos cuatro factores clave, es decir, el contexto cultural, político-administrativo, social y económico, se tomaron por su representatividad, visibilizando la singularidad del SDFP en la realidad actual alemana. Cada una de las categorías seleccionadas tienen diferentes dimensiones sistémicas y diversas perspectivas de análisis e interpretación, propio de cada investigador y/o lector. El objetivo principal era sintetizar la complejidad de un sistema educativo, y como el presente del SDFP es un producto de su pasado, configurado por su contexto actual e influenciado por las tendencias que marcan el futuro. El “contexto”, en este sentido, no es un constructo estable pero la fotografía sistémica del momento, un punto de referencia entre un “antes” y “después”. El “contexto” se puede describir con el “ser parte de algo más grande” o “en función de”, que no siempre es visible pero escondido atrás de diferentes capas.

Con relación al contexto cultural, el SDFP, en su actualidad, no se puede entender sin la Economía Social de Mercado. Esta combina la libertad económica, es decir, “la liberación de la iniciativa individual, el espíritu de empresa y las innovaciones que, según la teoría moderna,

son las fuentes más importantes de la productividad y el crecimiento económico” (Resico, 2011, p. 111), con la justicia social, “un ideal o valor social que caracteriza la convivencia humana y guía la creación de lazos sociales” (Resico, 2011, p. 111) en la igualdad de oportunidades. Si bien las tendencias económicas actuales neoliberales están tratando de “desafiar” y/o “agotar” a los individuos o a la sociedad en su conjunto con el “hacer más con menos”, reduciendo el esfuerzo humano a la máxima eficiencia económica, los pensadores de la Economía Social de Mercado invirtieron esta lógica piramidal. En este sentido Ludwig Erhard, “el gran impulsor de la aplicación práctica de la Economía Social de Mercado y (...) verdadero padre de la idea” (Resico, 2011, p. 110), proclamó que el mercado debe servir a la sociedad, y no la sociedad al mercado. Esta idea central de la Economía Social de Mercado se aleja del enfoque unilateral de buscar la riqueza material (una filosofía del pensamiento de la utilidad, un culto a la productividad), y por el contrario, de encontrar riqueza en todos los niveles de la vida. El SDFP, parte de la dignidad de la vida humana y del valor de la profesión. Lo que se espera, tanto en la Economía Social de Mercado como en el SDFP, es que “la compensación social permita liberar potencialidades económicas. Con estos antecedentes, la cohesión social que se espera obtener como resultado de la justicia social debe evitar los grandes contrastes sociales y proteger la paz social en el interés del progreso económico (Resico, 2011, p. 110). En otras palabras: Que la dignidad de la vida humana sea un fin y no un medio, poniendo el individuo ante la economía. El “producto” del SDFP, el joven “formado” (en el sentido de “moldear con conocimiento”), es el Facharbeiter, un concepto único de Alemania. Este concepto reúne un pensamiento holístico asociado tanto a la responsabilidad personal sobre la vida, así como la autonomía para auto-realizarse, de forma simultánea como individuo (en un grado emocional), así como también en las actividades económicas. El SDFP aporta a esta “dimensión individual” (Euler, 2013^a, p. 21), fomentando el desarrollo de competencias transversales

gracias a las cuales el individuo puede superar tanto los retos profesionales como los extraprofesionales. Se trata de que los individuos tengan en la formación profesional la posibilidad de diseñar personalmente su biografía, desplegando sus potenciales y desarrollando su autoeficacia y motivación de aprendizaje (Euler, 2013^a, p. 21).

En este sentido, el SDFP combina el énfasis de la argumentación clásica, partiendo de la empleabilidad, es decir, la formación hacia el “que tan aptos para el mercado”, con aspectos holísticos de la vida en el sentido de “que tan aptos para la vida”. Este “apto para la vida y el trabajo” se combina con el valor de la profesión (entendida esta también como oficio, universitario y/o técnico), como reconocimiento social desde terceros y como (auto-) realización individual.

La mayoría de los alemanes no buscan trabajo, quieren una profesión, una para siempre, un amor por la vida. Y los gobiernos que no sirven a este amor van a caer, tarde o temprano. Él que tenga una profesión en Alemania es alguien, aquel que tiene un trabajo no vale mucho (Fichtner, 2005).

Desde el enfoque político-administrativo, el SDFP se basa en una serie de arreglos institucionales clave. Como resume Euler (2013^a, p. 39), “una de las características del SDFP es la estrecha interrelación de actores pertenecientes a la economía y al Estado. En concreto se pone de manifiesto en un entrelazado de principios del corporativismo y el federalismo” (Euler, 2013^a, p. 39). Esta interrelación de actores se rige por una compleja red de controles y verificaciones cruzadas a nivel federal, estatal, municipal y operacional (dentro de las empresas), con una clara división de responsabilidades entre el gobierno federal, los Estados Federales y el sector privado, con el fin de asegurar la coordinación y operatividad.

Por otra parte, una de las mayores fortalezas del SDFP es el alto grado de compromiso activo de los empleadores y otros interlocutores sociales, que se ha desarrollado a lo largo de los años, asegurando que los objetivos educativos (tanto del Estado, cómo de los empleados, jóvenes aprendices y/o padres de familias, entre otras) no se vean reprimidos por las necesidades económicas a corto plazo (de las empresas). Este balance de intereses se rige bajo el “principio de consenso”, particular de Alemania, que ha crecido bajo determinadas circunstancias. Este tripartidismo es una forma de dialogo social, con el fin de fomentar el progreso tanto social como económico, promover los consensos y la participación democrática de los actores clave y diseñar conjuntamente el SDFP (OIT, 2018).

En Alemania, la educación es un bien público y la formación dual forma parte del sistema educativo. El SDFP es un complejo y sensible constructo de balance de los poderes y contrapoderes, los intereses particulares y objetivos subjetivos de los distintos actores en un solo sistema. En este sentido, el SDFP es un *viejo* ejemplo de una *actual* “tendencia” de la “nueva gobernanza pública”, concibiendo el gobierno de forma “pluralista” (Robinson, 2015, p. 9), es decir que “más stakeholders están participando crecientemente en el proceso de política pública” (Kim, 2017, p. 514), en este contexto en la política pública educativa del SDFP. Entender que no estamos solos es el lema de esta nueva tendencia, y el SDFP se rige por esta premisa. El SDFP no solamente muestra similitudes prácticas vinculadas a la “participación, transparencia, respuesta, rendición de cuentas, inclusión, creación de consenso, además del dominio de la ley y de las tres E (eficiencia, efectividad y equidad)” (Kim, 2017, p. 514); pero también con la integración de los diferentes actores sociales, siendo responsivo a las demandas de los ciudadanos y colocando a los empleados y futuros aprendices y sus intereses, en el centro de su actuación. En este sistema, el Estado sale de su responsabilidad unilateral por y para la educación de los ciudadanos; se trata de una nueva forma de colaboración, una llamada “convivencia democrática, donde el capital social interactúa con los gobiernos en la generación de valor público” (Farias y Porrúa, 2016, p. 4).

Consensuar requiere “*hardware*”²⁴ y “*software*”. El hardware en forma de una “infraestructura” institucionalizada (por ejemplo, comisiones, mesas redondas) e informal (por ejemplo, plataformas, foros, reuniones informales), con procesos, protocolos, normas y leyes.

24 La palabra hardware y software viene del inglés y se refiere a “las partes físicas tangibles de un sistema, cualquier elemento y soporte físico; contrariamente, el soporte lógico e intangible es llamado software” (Wikipedia, 2018).

El software en forma de voluntad de negociación, una “cultura de negociación” que nace de la experiencia de comunicación, de discusión, siendo capaz de consensuar pragmáticamente sobre opiniones ideológicas, intereses institucionales y posiciones personales, así como de ceder y aceptar espacio.

El SDFP en Alemania, ha crecido por siglos y se ha arraigado en el contexto país, es el resultado de un pacto continuo entre un panorama plural de actores en favor de algo más grande. Este principio de gobernanza (la cooperación entre diferentes actores en el SDFP) no ha perdido actualidad y sigue siendo una de las principales características del sistema hoy en día. Aunque en diferentes países “existen estructuras de participación que pudieran ser aprovechables, en comparación con Alemania, se encuentran a otro nivel” (Euler, 2013a, p. 40). Al momento de buscar una transferibilidad del SDFP, esta dimensión política, con su singular estructura institucional y consensuada, representa solamente una forma, entre muchas, de cooperación posible y requiere un detallado análisis en cada contexto.

A nivel del contexto social, la formación dual no es un institucionalizado sistema, sino más bien un modelo en continua evolución. Está basado en el principio de la solidaridad y una interrelación y responsabilidad mutua entre el sector público y el sector privado, en que las empresas asumen una tarea esencial en el proceso formativo, el formar a los jóvenes aprendices en procesos de trabajo reales. Además de los beneficios (económicos) propios por y para las empresas, como es, entre otros factores, la formación de personal sumamente calificado, la retención de empleados, rejuvenecimiento continuo de la fuerza de trabajo y la implementación de “innovaciones incrementales”²⁵, también es visible la responsabilidad social hacia las generaciones más jóvenes y la economía nacional, cuyas perspectivas futuras dependen en gran medida de la próxima generación de trabajadores capacitados.

El SDFP complementa, de una forma singular del contexto alemán, esta perspectiva económica con una “dimensión social” (Euler, 2013^a, p. 21), aporta “a la integración social de la generación (de jóvenes aprendices) que se incorpora al trabajo y a la sociedad” (Euler, 2013^a, p. 21). Esta facilitada y más fluida integración de los “jóvenes duales” al mercado de trabajo, con sus respectivas bajas tasas de desempleo juvenil, se debe a una formación profesional más integral, basado en el objetivo del desarrollo de una “competencia de actuación profesional” (Euler,

25 Como especifica Euler (2013^a) un “otro objetivo, en relación con la formación de técnicos cualificados, consiste en la promoción del empuje innovador en la economía. Habitualmente se parte de la premisa de que, a través de la investigación y el desarrollo en las facultades, se alumbran innovaciones fundamentales. Junto a estas innovaciones básicas figuran las denominadas «innovaciones incrementales», las pequeñas mejoras cotidianas en los procesos que no se deben a grandes inventores, sino a la laboriosa resolución de problemas por personas durante la implantación y verificación cotidianas de nuevos procesos y productos. Estas innovaciones incrementales, cabría evidenciar, afloran sobre todo en aquellos lugares donde técnicos bien cualificados merced a una (buena) formación profesional no solo ejecutan lo previamente establecido, sino que son capaces de identificar, describir y resolver de manera innovadora los problemas dentro del contexto de los procesos de mejora continua” (p. 21). Cabe por comprobar una posible relación entre las mejoras incrementales y la competitividad del sector privado alemán en relación con terceros países.

2013^a, p. 25). En este sentido, el objetivo de la formación dual no es una formación de nicho, es decir, formar para *un* puesto de trabajo específico en una empresa concreta, sino un “perfil de competencias” (Euler, 2013^a, p. 25), una caja de herramientas en forma de habilidades y conocimientos (teóricos y prácticos), para poder desarrollar plenamente una profesión. Se busca asegurar “una contratación flexible y poder reaccionar a las cambiantes necesidades de cualificación de la economía” (Euler, 2013^a, p. 25); de esta forma, el “egresado dual” es capaz de integrarse a trabajos genéricos en un mundo cada vez más complejo y específico, y amplía sus opciones y alternativas en el mercado laboral con una sólida formación técnica, “reducir la dependencia respecto de constelaciones uniempresariales” (Euler, 2013^a, p. 25).

La mayor fortaleza del SDFP, sin duda, es el principio dual que encarna. Uno de sus principios fundadores es la complementariedad del aprendizaje en la escuela con el aprendizaje en el trabajo, con una orientación más teórica de la enseñanza escolar que encuentra su contrapartida en la instrucción más práctica en el lugar de trabajo. Estos dos elementos se refuerzan mutuamente: mientras que las escuelas vocacionales fomentan el sustento teórico, la práctica laboral facilita la adquisición de conocimiento a través de la confrontación constante con ejemplos y aplicaciones del mundo real. Comprende el sentido *kerschensteineriano*²⁶ que dice que “la escuela del libro ha de transformarse en una escuela de la práctica” (Kerschensteiner, 1912, p. 106). Es por esta dualidad de los lugares de aprendizaje, propios de Alemania y ampliamente reconocido en todo el mundo, que se han realizado varios intentos para exportarlo a otros países.

Acerca del contexto económico se puede observar que, desde el origen de la formación dual, las PYMEs han sido la “columna vertebral y el centro dinámico de la economía alemana” (Baas y Baethge, 2017, p. 1, citando a Berghoff, 2006), así como un pilar fundamental del SDFP. Hoy en día, alrededor del 70 por ciento de todos los aprendices aprenden en estas empresas, con un mínimo de 6 y un máximo de 500 empleados (Bertelsmann Stiftung, 2017, p. 4). No obstante, la categoría de PYME incluye más que el número cuantitativo del volumen de ingreso, del valor del patrimonio y/o número de trabajadores; pero también se interrelaciona con la conformación de la clase media (Mittelstand), es decir, “los que están en el centro”. Estas PYMEs *son* la clase media, el tejido social de la sociedad, el corazón de la industria tradición alemana y “una pieza clave en el orden social” (Baas y Baethge, 2017, p. 1, citando a Sperling, 2013), en que el propietario de esa “empresa familiar” no solamente es director, pero también empleado de la empresa, con jerarquías más lineales. El gran número de PYMEs, distribuidas en todo el país, dan una estructura industrial equilibrada a la configuración económica (y social) del territorio, con un fuerte arraigo y aporte económico a nivel local. Aportan con sus innovaciones a la continua modernización, competitividad y sostenibilidad de la región y del país, así como crean empleos, y también están involucrados en la formación de los y las jóvenes.

Con este concepto de la clase media (*Mittelstand*), arraigado históricamente en el vocabulario

26 Kerschensteineriano se refiere a las teorías del pedagogo alemán Georg Michael Kerschensteiner (1854-1932).

y la percepción de la comunidad alemana, las PYMEs cuentan con un interés, necesidad, compromiso y capacidad para formar, asumiendo la función de empresa formadora para su propia subsistencia actual y existencia futura. En este sentido, la participación de las PYMEs significa un rasgo característico singular del SDFP en Alemania, siendo un factor determinante al momento de pensar la transferibilidad en contextos de configuraciones de tejidos económicos diferentes.

A pesar de los impactos macroeconómicos y su importancia en la existencia y funcionamiento de la clase media, el SDFP representa también un significado importante a nivel microeconómico, desagregado a nivel de las empresas. En un sistema de formación que relaciona de una forma tan estrecha el trabajo con el empleo como, en Alemania, es natural otorgar también gran importancia a la relación entre la formación y el empleo. Esto es aún más cierto ya que la formación ocupacional para muchas (pero de ninguna manera para todas) las empresas representan la ruta principal para la contratación de trabajadores calificados.

Las empresas traducen sus demandas técnicas al mercado laboral. El SDFP prepara a los jóvenes para una amplia gama de profesiones (327 en el año 2017), con una flexibilidad para responder al surgimiento de nuevas tendencias económicas y demandas ocupacionales, actualizando currículos, desarrollando nuevos perfiles de trabajo y formando competencias de actuación. Los certificados profesionales obtenidos por los egresados aprendices en este sistema continúan siendo valorados no solamente por las empresas formadoras, pero también por el mercado laboral, lo que conlleva a una tasa de desempleo juvenil más baja en comparación con otros países de la OECD. A nivel del individuo, el SDFP pretende asegurar entonces la “empleabilidad y la base material de subsistencia” (Euler, 2013a, p. 21), a nivel de la economía, y garantizar la eficiencia económica y empresarial, desarrollando “el aporte cuantitativo y cualitativo de mano de obra” (Euler, 2013a, p. 21) en forma del “suministro a las empresas de técnicos cualificados” (Euler, 2013a, p. 21). En este sentido, el sistema es considerado una inversión en la formación del capital humano y el futuro de la empresa y no exclusivamente, como en otros países, un gasto de capacitación.

Formar significa invertir recursos, en forma de personal, tiempo y dinero. Las empresas siguen formando jóvenes, a pesar de la creciente priorización de factores económicos encima de la responsabilidad social hacia el país y los individuos, ya que recientemente ha habido una separación entre empleo y formación (Bertelsmann Stiftung, 2017, p. 34). El SDFP combina de una forma única ventajas (económicas) tangibles para las empresas con el aporte social hacia la formación de jóvenes aprendices, una particular característica del SDFP en Alemania, que, al momento de transferirlo a otros contextos, tiene que recibir especial consideración.

CAPÍTULO 4

Conclusiones generales y aprendizajes

4.1 RELACIÓN ENTRE EL SISTEMA DUAL DE FORMACIÓN PROFESIONAL EN ALEMANIA, SU HISTORIA Y CONTEXTO CULTURAL, POLÍTICO-ADMINISTRATIVO, SOCIAL Y ECONÓMICO

La presente investigación parte del análisis descriptivo de la relación entre la conformación y funcionamiento actual del SDFP y las particularidades históricas y contextuales (culturales, político-administrativas, sociales y económicas) desde donde se genera este sistema, para determinar, en un segundo paso, las implicaciones de esta relación en la transferencia de políticas educativas fuera de Alemania. Cuando se hace referencia al “sistema alemán” de formación profesional, esto significa el “sistema dual”. El término se refiere a la formación paralela en la empresa y en la escuela vocacional a tiempo parcial, a la que cada joven entre 15 y 19 años está obligado a atender, eligiendo esta modalidad educativa. El SDFP es un autónomo sistema de formación profesional, que, por un lado, es un componente del sistema educativo, pero, por otro lado, tiene también una relativa independencia con el sistema de educación general. Es decir, se ha creado a lo largo de un proceso de desarrollo cultural, político-administrativo, social y económico específicamente alemán, que muestra significativas diferencias con respecto a la mayoría de países industrializados, las cuales se pueden resumir en tres principios: primero, *el principio de la profesión*, el *Beruf* como parte intrínseca de la identidad alemana; segundo, *el principio de dualidad*, como filosofía subyacente y mecanismo de funcionamiento; y tercero, el principio de consenso, como gobernanza dual entre el Estado y el mercado a distintos niveles. Tanto el principio de la profesión, como el principio de dualidad y *el principio de consenso* están intrínsecamente relacionado con el contexto cultural, político-administrativo, social y económico de la realidad alemana y hacen del SDFP un sistema educativo único y singular.

Acerca del principio de la profesión

Las peculiaridades del SDFP están estrechamente relacionadas con el entendimiento cultural de la profesión, el *Beruf*, que ha prevalecido en Alemania hasta el día de hoy, a pesar de su origen (lingüístico) en los tiempos de Martin Lutero en el siglo XV. Se concluye que el SDFP no se puede entender sin comprender el concepto alemán de la profesión, el llamado “Berufskonzept”, con su triple función: para el individuo, para la estructura del mercado laboral y para la sociedad. El *Beruf*, en el sentido de un oficio profesional, sistemática y formalmente aprendido, es y sigue siendo un concepto culturalmente distintivo y socialmente relevante que define Alemania en función a otros países. Hasta hoy en día, en Alemania, la pregunta de ¿quién eres? a menudo se responde con el propio título de trabajo. En este sentido, el entendimiento cultural del término del *Beruf* es un factor de diferenciación y singularidad, asociando tanto con el desarrollo individual, el prestigio y la reputación como también con el potencial de ingreso (dentro del mundo de trabajo) y la integración social (fuera de la esfera de trabajo). La educación, el mercado de empleo y la empleabilidad están conectados de una manera especial en el concepto del *Beruf*, y el SDFP establece la conexión entre las

tres dimensiones, englobando la preparación para el empleo, con la estructura transitoria de la educación al sistema de empleo, y el empleo con la organización y los procesos de trabajo.

El relacionamiento de la profesión con el SDFP se demuestra con la estructuración de la profesionalidad, la cual se basa en un perfil conformado por distintas competencias predefinidas en vez de puestos de trabajo muy específicos, y adquiere de esta forma una validez holística, en el sentido de abrirse a mercados completos en vez de limitarse exclusivamente a las necesidades inmediatas de las distintas empresas. Las competencias son el resultado de conocimientos específicos y generales (“saber”), entre valores y actitudes (“saber ser”) y las habilidades adquiridas (“saber hacer”). De esta forma se garantiza la oportunidad de realizar una variedad de actividades profesionales en una amplia gama de sectores. La formación profesional que puede atribuirse, entre otras cosas, al hecho de que definir el trabajo como la esfera humana central de la vida, empoderándolo con autonomía y dándole una auto-identidad. En este sentido, el SDFP es el medio para conseguir este fin. El concepto de la profesión forma parte intrínseca de la identidad alemana, con fundamentales implicaciones en la configuración sistémica del SDFP.

Acerca del principio de dualidad

El término dualidad significa, según la Real Academia Española (2018), “existencia de dos caracteres o fenómenos distintos en una misma persona o en un mismo estado de las cosas”, por lo que dentro del SDFP esta palabra hace referencia a la paralela existencia de dos (o más) realidades que pueden definirse tanto en separación de la(s) otra(s) en forma de una dicotomía divisoria, como también como fusión complementaria entre ella(s) misma(s). En el SDFP, el principio dual existe a diferentes niveles, pero es más visible en el proceso del aprendizaje, combinando el mundo *práctico* del trabajo en la empresa con la *teoría* en la escuela vocacional. Sin embargo, el principio de dualidad va más allá de la división de la formación en dos lugares de aprendizaje a nivel micro. La dualidad es una filosofía generalista y un principio organizacional que penetra a todo el SDFP, como pauta recurrente de configuración que ordena su funcionamiento e institucionalización de la coordinación entre los intereses de los múltiples actores involucrados en el SDFP.

El análisis de la evolución histórica del SDFP en la presente investigación revela que la dualidad de los lugares de aprendizaje no es el criterio primario, sino sólo una característica secundaria. El criterio primario, que evoluciona históricamente, es la dualidad de responsabilidad y compromiso que el sector público y el sector privado asumen conjuntamente, con el fin de cumplir la conjunta misión educativa de formar a los jóvenes aprendices. Aunque ambos sectores siguen lógicas completamente diferentes, el Estado y el mercado viven en una dependencia continua y complementan funciones bajo un marco regulatorio, formando una sociedad para un fin común.

Las características de la dualidad son una mezcla entre demanda y oferta, del mercado, por un lado, y regulaciones por parte del gobierno por el otro: la oferta de puestos de aprendices está

regulada por el mercado, pero el Estado establece las condiciones marco para la formación de aprendices y, por lo tanto, garantiza su aplicabilidad en las empresas y la estandarización de la formación. De esta dualidad macro surgen las características estructurales más importantes a nivel meso y micro, como por ejemplo la dualidad de los lugares de aprendizaje entre empresa y escuela vocacional, así como la universalidad y reconocimiento de las competencias formadas por parte del Estado como por parte del mercado. En este sentido, el principio de dualidad se puede describir como una cooperación público-privada que se formó (no necesariamente de forma intencional con un plan maestro político atrás) en varios siglos y que se refleja en toda la configuración del SDFP.

Acerca del principio de consenso

El principio de dualidad, dentro del SDFP, requiere comunicación y coordinación continuamente entre los diferentes actores que lo componen. El consenso es una consecuencia de la dualidad a diferentes niveles, es una responsabilidad compartida dentro de la “gobernanza dual”, con el fin de coordinar la formación profesional y garantizar que las partes interesadas participen en el diseño, la implementación y la evaluación del SDFP a nivel local, regional y nacional. El Estado, los interlocutores sociales y las organizaciones empresariales trabajan juntos para asegurar el marco para la FP: desde la financiación proporcional hasta el desarrollo y la actualización continua de los planes de estudio y su implementación, así como el reconocimiento y la certificación de las competencias adquiridas.

La gobernanza dual representa tanto la base como el resultado de un delicado y continuo proceso de negociación multi-actorial, haciendo del SDFP un sistema altamente pre-condicionado, en el cual los diversos actores e instituciones participan bajo ciertas reglas, leyes y normas. La complejidad de la red de actores está ligada a la diversidad de los fines particulares de cada actor, esto hace necesario, tanto la clara división de competencias y asignación de delegaciones, como también la creación de espacios de interacción. El SDFP depende de lograr que poderes y contrapoderes convivan sanamente, esto se ha logrado en Alemania a través de un aprendizaje histórico. Es decir, que se necesita primero una estructura de gobernanza, con sus respectivas plataformas de colaboración, espacios de encuentro, y mecanismos de decisiones, y, segundo, una cultura de consenso entre los diferentes actores (Estado, el mercado y la sociedad).

El SDFP de Alemania no es el resultado de un plan maestro político, de una idea aislada o de una acción puntual por parte del gobierno, sino que fue el resultado de la interacción de diferentes factores sociales, intereses políticos y circunstancias económicas, a lo largo de aproximadamente 600 años de transformación a lo largo de los siglos, hasta institucionalizarse en un “sistema”. Los tres principios básicos que caracterizan el SDFP: el concepto de la profesión, la gobernanza dual y la cultura de consenso, son el resultado de esta evolución histórica. El SDFP, como se conoce en la actualidad, es consecuentemente la fotografía de un determinado momento de su historia, y que se verá nuevamente transformada, por la necesaria adaptación a nuevos desafíos futuros; es decir que el SDFP ha sido, y sigue siendo,

un organismo vivo en continua transformación, adaptándose a los intereses de los distintos actores, y en relación con el momento cultural, político-administrativo, social y económico en Alemania.

4.2 RELACIÓN ENTRE EL SISTEMA DUAL DE FORMACIÓN PROFESIONAL EN ALEMANIA, SU HISTORIA Y CONTEXTO, EN TORNO A LA TRANSFERENCIA DE POLÍTICAS EDUCATIVAS HACIA NUEVOS CONTEXTOS

La transferencia de políticas, estructuras y/o prácticas educativas es un fenómeno global que puede ocurrir a diferentes escalas geopolíticas: transnacionales, internacionales, regionales, nacionales o locales. A nivel general, el término “transferencia educativa” reconoce la simultaneidad de dos corrientes contrarias: por un lado, la suposición de la existencia de una cultura educativa global ejemplar, donde los países inconscientemente siguen las tendencias educativas universales; la otra corriente, está compuesta por países que buscan conscientemente la adopción, transformación, hibridación y/o rechazo de políticas educativas internacionales para sus propios contextos. Ambas pueden producir como consecuencia la estandarización mundial.

Dolowitz y Marsh (1996; 2000) fueron pioneros académicos en el estudio del fenómeno de la transferencia de políticas, aportando el primer modelo teórico de transferencia, y mencionaron la problemática de la aplicabilidad universal de políticas debido a factores contextuales. Posteriormente los autores Phillips y Ochs, ya desde el análisis específico de la transferencia de políticas educativas, agregan un aporte fundamental, al preguntarse el ¿por qué? y ¿cómo? del proceso, bajo el concepto del préstamo de políticas. Este proceso lo definen como una variable dependiente de un mayor “contexto de atracción”, destacando la importancia de “identificar factores relevantes en el contexto de la transferencia de políticas (...) específicamente para examinar cuáles factores contextuales son importantes para la adopción de la política educativa” (Phillips y Ochs, 2002b, p. 10). El “contexto de atracción” es un novedoso paso para poner en relación el proceso de transferencia con el factor contexto. No obstante, dichos autores se limitan a exponer genéricas enumeraciones de posibles dimensiones contextuales y vagas generalizaciones acerca de ellas. En este sentido, se puede resumir que el “contexto de atracción” es un valioso marco de orientación; sin embargo, resulta necesario el profundizar en las diversas categorías de los múltiples factores contextuales para comprender con claridad el fenómeno y variables del *policy shopping*.

La presente investigación fusiona los modelos teóricos de transferencia de políticas educativas con el SDFP, demostrando la influencia que tienen las diversas variables contextuales en la transferencia de cada política, que en suma forman un sistema educativo de particular singularidad.

Al estudiar el modelo teórico del “Contexto de atracción”, en relación con el caso de estudio del SDFP alemán, se concluye que la transferencia está destinada al fracaso si en el proceso

previo y posterior a la implementación, no se consideran las realidades culturales, político-administrativas, sociales y económicas del país de origen y del país receptor, ya que ambas tienen particularidades que son claves para su definición, incluso previo a los estudios técnicos. Es decir que la contextualización de cada política exportada y/o importada debe ser la base para una posible exitosa implementación técnica, apropiación cultural y asimilación contextual. Esta no ha sido la norma en los manuales y guías de implementación actuales, que argumentan que la transferencia del SDFP es una mera cuestión técnica, y que su éxito depende del conocimiento y las habilidades del país importador, sin tomar en consideración el multidimensional contexto del país destinatario, así como las relaciones que implica al estar, como sistema, entrelazado a numerosas áreas políticas, como el mercado laboral, la política económica, social y educativa, entre otros factores nacionales.

A pesar de que el SDFP es un sistema educativo estudiado profundamente por la academia alemana, el tema del relacionamiento entre la transferencia y el contexto sigue siendo un foco de poco interés por parte de la academia a nivel general. Existe un gran potencial de investigación en profundizar estos vínculos, específicamente se evidencia la necesidad de estudios de viabilidad antes de iniciar los procesos de transferencia, con el fin de relacionar la implantación del SDFP con estudios que entrelacen saberes sociológicos, filosóficos y antropológicos, sobre el contexto en el que se pretende implantar. De esta forma, futuras investigaciones pueden ayudar a los formuladores de políticas a comprender y construir, y no solamente traducir, la política importada, antes de cualquier intento de *policy shopping*.

Por otra parte, la literatura revisada deja en evidencia que existe un vacío de conocimiento en temas de evaluación sobre ¿qué a funcionado, o no, en los intentos de transferencia del SDFP?, y, ¿por qué, o no, han funcionado estos intentos?. La mayoría de las conclusiones acerca de la transferibilidad del SDFP son fruto de las pocas evaluaciones que existen (públicamente) en la literatura investigada, y son el resultado de un proceso de aproximación de “prueba y error” de proyectos realizados de la cooperación al desarrollo, en vez de enfoques científicamente preparados.

Se concluye que las evaluaciones deberían diseñarse en conjunto, y de la mano, al proceso de construcción local de la política pública educativa que se pretende implementar, es decir, al momento en que se toma la decisión de desarrollar el SDFP para un lugar específico, partiendo de sus condiciones particulares, ya que el proceso de evaluación también estará compuesto por particularidades locales y deberá seguir observándose a lo largo de la vida del SDFP específico. Por lo tanto, las evaluaciones no solamente ayudarán a identificar, bajo una metodología específica local, el grado de pertinencia y/o cumplimiento de la transferencia de la política pública educativa del SDFP, respecto a su diseño, implementación, procesos y resultados, sino también ilustrar y comprender ¿cómo funciona la política exportada/importada en dicho contexto?.

Por otra parte, las futuras evaluaciones pueden ser una manera de recibir una retroalimentación acerca de las acciones, intervenciones o programas que se transfieren, con el fin de mejorar y progresar en el asertividad de la transferencia del SDFP, y los procesos de como llevarlo a cabo. Además, la evaluación puede significar un valioso aporte de aprendizaje de la propia

intervención, controlar no solamente la responsabilidad social y política, pero también el uso de fondos públicos, contribuyendo al saber en qué y cómo se están empleando los recursos asignados.

4.3 EL FENÓMENO DEL *POLICY SHOPPING* Y SISTEMA DUAL DE FORMACIÓN PROFESIONAL

Acerca del Policy Shopping

Se concluye que el fenómeno de *policy shopping* es impulsado por la globalización, entendida esta última como una “internacionalización”, “liberalización”, “universalización”, “occidentalización” y “desterritorialización” (Giménez, 2002, pp. 23-24). Este fenómeno se puede estudiar desde la circulación de políticas a nivel internacional, ya que actualmente las políticas públicas experimentan un “incremento exponencial del intercambio internacional y de la interdependencia” (Giménez, 2002, p. 23), hasta llegar y marcar un estándar internacional de qué debe, o no, hacerse. Dicho eso, se puede concluir que la transferencia de políticas, y, en específico el *policy shopping*, es un fenómeno del siglo XXI y sigue los mismos patrones de la globalización.

En un mundo globalizado, las políticas trascienden “todas las restricciones y barreras que entorpecen el libre flujo” de ideas (Giménez, 2002, p. 23), para liberarse de las fronteras visibles y tienden a adquirir un “alcance o una vigencia mundial” (Giménez, 2002, p. 23), siendo difundidos como experiencias a todos los rincones del mundo, “principalmente en su versión estadounidense” (Giménez, 2002, p. 23). En este sentido, la experiencia internacional es más que una gran plataforma de inspiración, es un punto de venta para los agentes políticos interesados, yendo de *policy shopping* en el supermercado global de las políticas dónde los gobiernos nacionales y locales seleccionan, desde la oferta internacional, los bienes que, según estos, mejor se adapten a resolver o mitigar problemáticas similares a las del país de origen. A pesar de las tendencias vinculadas a una creciente sincronización, o internacionalización, de las políticas a nivel global, la transferencia de políticas no solamente deja a un lado este estudio del factor contexto, pero encaja en la problemática mencionada de la crisis de la modernidad (Heidecker, 1986).

Uno actúa y decide de acuerdo con el patrón de interpretación pública. Esto alivia la carga de la decisión de la existencia. No necesita comprender o interpretar el mundo específicamente. Todo ya está decidido, interpretado y entendido en el ‘asunto público’. Proporciona una lectura ya hecha del mundo (Han, 1999, p. 22).

En este sentido, el *policy shopping* conecta a los gobiernos con el mundo, pero desconecta a los mismos con su propio contexto estado-nación, ya que promueve una lectura estandarizada

del mundo, partiendo de la preconcepción errónea de que las problemáticas de un lugar pueden ser idénticas a las de otro. De esta forma, los actores políticos, al ***copiar y pegar***, no parten de sus propias preguntas, y por el contrario buscan repetir las respuestas de otros, y que no necesariamente responden a sus verdaderas necesidades. Se puede intuir que dichas acciones están relacionadas a la ley del mínimo esfuerzo, lo que hace que sea imposible para las personas descubrir el trasfondo contextual de sus políticas. El resultado al ir de compras de políticas públicas no solamente produce el que “todos somos el otro y nadie es uno mismo” (Heidegger, 1986, p. 128), sino que también se excluye la posibilidad de construir resultados inesperados y positivos, ya que se elimina el proceso de construcción “en sitio” y todo lo que este implica, y por el contrario se parte de un resultado pre-establecido.

El proceso de construcción “en el territorio” de políticas, y no por el contrario de buscarlas como producto de supermercado, hace necesario el esfuerzo de todos los actores, empezando en el pensar cómo *convertirse*, en el sentido de crear, en vez de simplemente querer *ser*, en el sentido de imitar algún ideal. Este proceso se fortalece bajo el concepto de gobernanza, al tomar conciencia de que se idea y ejecuta entre los diferentes actores sociales.

La forma en la que se plantea y desarrolla el proceso de transferencia de política pública no necesariamente sigue la lógica del ***policy shopping***, existen formas de transferir conocimientos sin pretender que estos sean resultados, lograr la diferenciación entre lo que puede ser trasladado como material de construcción y no como producto bruto, es la clave para aprovechar correctamente la experiencia de otros contextos.

Queda claro que el inicio de los procesos de transferencia debería partir por conocer las preguntas locales antes de buscar soluciones extranjeras, y que posteriormente se debe profundizar en el origen contextual del que surgen los aprendizajes vinculados a las políticas creadas en un lugar específico. Teniendo presente durante todo el proceso si es el momento apropiado para la adopción de políticas (ventana de oportunidades), las capacidades, motivaciones e intenciones de los diferentes actores involucrados que definen la forma y grado de adaptación de la experiencia política de otros contextos, de qué lecciones se extrae y cómo y por qué son dogmáticamente exportados, conscientemente importados y/o forzosamente impuestos. Sin embargo, la formulación de la política implementada estará inevitablemente determinada por las condiciones locales de la constelación de intereses existentes del panorama político nacional, de las estructuras institucionales arraigadas y la cultura política, entre otros.

Acerca del *Policy Shopping* y el proceso de transferencia del SDFP

La educación es el punto de partida de una sociedad. No obstante, las desigualdades sociales y económicas han llegado a extremos perversos, sobre todo en países emergentes y en vías de desarrollo. En este sentido, la educación es el primer paso para crear las condiciones y empoderar a las futuras generaciones de salir de su propia situación de vida, por esfuerzo propio. El SDFP nace de la oportunidad, de la vida digna, proponiendo las habilidades y competencias básicas para brindar un sustento mínimo para la vida y una existencia relativamente razonable

que merece cada persona. En este sentido, el SDFP es más que un sistema educativo pero un poderoso camino para dar verdadera soberanía a cada persona, construir ciudadanos conscientes (en el sentido kantiano, teniendo el valor de usar la habilidad para pensar) y crear una mejor distribución de vida.

La educación no solo es la base para el desarrollo individual y la calificación profesional, sino también un factor determinante para la competitividad de las economías de cada país. En la era de la globalización, la demanda de servicios educativos continúa creciendo fuertemente en todo el mundo, tanto en las naciones industrializadas occidentales como en las economías emergentes alrededor del globo. El mercado internacional de la educación se ha caracterizado tradicionalmente por un fuerte énfasis y promoción de la educación superior, es decir, de la academización y la universitarización de los sistemas educativos, con la filosofía anglosajona acerca que liderando las tendencias, rankings y recomendaciones de las organizaciones internacionales. Aparte de la dominante propagación de carreras universitarias, la formación profesional también se está convirtiendo cada vez más en un argumento para el desarrollo económico y la competitividad. En particular, el SDFP alemán es muy apreciada en el extranjero y ha sido exportado, con mayores o menores éxitos, a diferentes países alrededor del globo.

Viendo a la evolución histórica de las políticas alemanas de la cooperación al desarrollo desde los inicios a finales de los años 1960, pasó por fases de mayor y menor importancia y relevancia para convertirse, hoy en día, en la “fuerza impulsora en la exportación de educación” (iMOVE, 2016). En este sentido, la formación profesional está experimentando un “renacimiento” (Heller et. al., 2015, p. 4) en la comunidad internacional de países donantes (Heller et. al., 2015, p. 4, citando a Langthaler, 2013, p. 12), después de un período de relativo abandono, y encuentra un fuerte anclaje en los lineamientos políticos alemanas de la cooperación al desarrollo. La cooperación al desarrollo se auto-entiende como una forma de ayuda de subsidiaridad, partiendo del capacity development¹, empoderando a países, gobiernos y/o instituciones receptoras de forma bilateral, coordinada y voluntaria. No obstante, queda por examinar las motivaciones de los países, los grupos de presión predominantes, los lobbies interesados, más allá del lema moralista “ayudar al próximo”.

Las agendas políticas tienen concretos intereses, basados normalmente menos en conceptos humanistas/humanitarias, pero más en función del mercado. No obstante, queda por investigar la relación a la cooperación del desarrollo y, en el caso del SDFP, la industria alemana, para comprobar las motivaciones de los actores a exportar el sistema dual. Futuras líneas de investigación deben diversificar la argumentación clásica técnica-económica de ¿cómo implementar? con el ¿para qué transferirlo?, con criticidad hacia los lineamientos de la

¹ Según la GIZ (2018), “el desarrollo de capacidades el capacity development describe el proceso de responsabilidad propia mediante el cual las personas, las organizaciones y las sociedades se movilizan, adaptan y amplían sus capacidades para alcanzar esta capacidad. El apoyo para el desarrollo de capacidades por parte de socios externos tiene como objetivo acompañar este proceso y permitir que los actores involucrados desarrollen habilidades de acción y liderazgo”.

política de cooperación al desarrollo.

Considerando el potencial del SDFP y los resultados que ha tenido en el contexto alemán en general (a nivel cultural, político-administrativo, social y económico), resulta evidente el interés por querer adoptar este sistema a otros países, y buscar las posibilidades de exportar tan atractivos posibles beneficios. Es por esto que resulta importante diferenciar entre el **policy shopping** y el explorar las posibilidades de los procesos de transferencia de políticas públicas. Partiendo del caso de estudio analizado se concluye que el SDFP creado en Alemania, no debe ser visto como producto terminado, replicable y de exportación, sino más bien como ejemplo de cómo construir una política pública educativa que responde al complejo contexto específico local, el cual incluye una comprensión multinivel y multisectorial, por ejemplo, al tomar en cuenta el idioma, sus significados culturales e implicaciones económicas. A partir del cual, cada país construya su propio sistema de educación (dual o profesional) desde su propia historia y realidad contextual.

BIBLIOGRAFÍA

e índice de diagramas, gráficos, imágenes y tablas

BIBLIOGRAFÍA

- Alianza para la FP Dual (2018). FP Dual en otros países. Recuperado de <http://alianzafpdual.es/fp-dual-en-otros-paises> (consultado el 30 de octubre de 2018).
- Anderson, J. (1975). *Public Policy-Making*. London: Thomas. Nelson and Sons Limited.
- Arnold, R. (Ed.) (1989). *Berufliche Bildung und Entwicklung in den Ländern der Dritten Welt*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Arnold, R. y Münk, D. (1995). Berufspädagogische Kategorien didaktischen Handelns. En: Arnold, R. y Lipsmeier, A. (Eds.). *Handbuch der Berufsbildung* (pp. 13-32). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, pp. 13-32.
- Barabasch, A. (2010). Methodological and Theoretical Approaches to the Study of Governance and Policy Transfer in Vocational Education and Training. *Research in Comparative and International Education*, vol. 5, núm. 3, pp. 224-236.
- Baas, M. y Baethge, M. (2017). Entwicklung der Berufsausbildung in Klein- und Mittelbetrieben (KMU). Expertise im Rahmen des Ländermonitors berufliche Bildung. Recuperado de http://www.sofi-goettingen.de/fileadmin/user_upload/Expertise__Entwicklung_der_Berufsausbildung_in_KMU__M._Baas__M._Baethge.pdf (consultado el 30 de octubre de 2018).
- Baur, N. (2013). Was ist Soziale Marktwirtschaft? Über die vergessenen Wurzeln des deutschen Neoliberalismus. Recuperado de <http://blog.soziologie.de/2013/03/was-ist-soziale-marktwirtschaft-uber-die-vergessenen-wurzeln-des-deutschen-neoliberalismus/> (consultado el 30 de octubre de 2018).
- Beech, J. (2006). The Theme of Educational Transfer in Comparative Education: a view over time. *Research in Comparative and International Education*, vol. 1, núm. 1, pp. 1-13.
- Bennett, C. (1991). What Is Policy Convergence and What Causes It?. *British Journal of Political Science*, vol. 21, núm. 2, pp. 215-233.
- Benson, D. y Jordan, A. (2011). What Have We Learned from Policy Transfer Research? Dolowitz and Marsh Revisited. *Political Studies Review*, vol. 9, pp. 366-378.
- Bertelsmann Stiftung (2017). Entwicklung der Berufsausbildung in Klein- und Mittelbetrieben. Recuperado de https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/Entwicklung_Berufsausbildung_2017.pdf (consultado el 30 de octubre de 2018).
- Bissell, K., Lee, K. y Freeman, R. (2011). Analysing policy transfer: perspectives for operational research. *International Journal of Tuberculosis and Lung Disease*, vol. 15, núm. 9, pp. 1140-1148.
- BMBF (2017a). Duale Berufsausbildung sichtbar gemacht. Recuperado de https://www.bmbf.de/pub/Duale_Berufsausbildung_sichtbar_gemacht_Broschuere.pdf (consultado el 30 de octubre de 2018).
- BMBF (2017b). Berufsbildung auf einen Blick. Recuperado de https://www.bmbf.de/pub/Berufsbildungsbericht_2017.pdf (consultado el 30 de octubre de 2018).
- BMBF (2015). Stellenwert der dualen Ausbildung in Großunternehmen. Untersuchung zur inhaltlichen Ausgestaltung von betrieblichen Qualifizierungs- und Personalentwicklungskonzeptionen. Recuperado de https://www.bmbf.de/pub/Berufsbildungsforschung_Band_16.pdf (consultado el 30 de octubre de 2018).
- BMZ (2017). Berufsbildung fördern – Zukunft gestalten. Perspektiven der beruflichen Bildung in der Entwicklungszusammenarbeit. Recuperado de http://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/infobroschueren_flyer/infobroschueren/sMaterialie340_berufsbildung.pdf (consultado el 30 de octubre de 2018).
- Boehmke, F. y Skinner, P. (2011). The Determinants of State Policy Innovativeness. Paper prepared for presentation at the 2011 Midwest Political Science Association Meeting, Chicago, March 31 - April 3, 2011. Recuperado de <http://myweb.uiowa.edu/bhlai/workshop/bp.pdf> (consultado el 30 de octubre de 2018).
- Bohnet, M. (2001). La política de desarrollo en el siglo XXI. Recuperado de <https://www.dvv-international.de/es/educacion-de-adultos-y-desarrollo/ediciones/ead-582002/celebraciones-ndash-declaraciones-ndash-conferencias/la-politica-de-desarrollo-en-el-siglo-xxi/> (consultado el 30 de octubre de 2018).
- Bomberg, E. y Peterson, J. (2000). Policy Transfer and Europeanization: Passing the Heineken Test?. Recuperado de <http://eu-wb.eu/wp-content/uploads/2016/12/bomberg-peterson.pdf> (consultado el 30 de octubre de 2018).
- Bremser, F., Höver, A. y Schandock, M. (2012). Akademikerüberhang und Fachkräftemangel: Wie entwickelt sich die berufliche Qualifikationsstruktur?. *Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis*, vol. 4, pp. 11-15.
- Bulmer, S. y Padgett, S. (2005). Policy Transfer in the European Union: An Institutional Perspective. *British Journal of Political Science*, vol. 35, núm. 1, pp. 103-126.
- Bundeszentrale für politische Bildung (11 de octubre de 2014). Die drei Sektoren der beruflichen Bildung – Duales System. Recuperado de <http://www.bpb.de/politik/innenpolitik/arbeitsmarktpolitik/187850/duales-system> (consultado el 30 de octubre de 2018).

Bundeszentrale für politische Bildung (27 de mayo de 2016). Entstehung und Merkmale des dualen Ausbildungssystems. Recuperado de <http://www.bpb.de/gesellschaft/bildung/zukunft-bildung/228394/entstehung-und-merkmale> (consultado el 30 de octubre de 2018).

Busemeyer, M. (2009). Wandel trotz Reformstau Die Politik der beruflichen Bildung. Campus. Schriften aus dem Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Köln, Band 65. Frankfurt/Main: Campus Verlag GmbH. Recuperado de http://www.mpifg-koeln.mpg.de/pu/mpifg_book/mpifg_bd_65.pdf (consultado el 30 de octubre de 2018).

Cedefop (2004). Towards a history of vocational education and training (VET) in Europe in a comparative perspective. Recuperado de http://www.cedefop.europa.eu/files/5153_1_en.pdf (consultado el 30 de octubre de 2018).

CEPAL-BMZ/GIZ (2018). Programa de Cooperación CEPAL-BMZ/GIZ. ¿Quiénes somos?. Recuperado de <https://www.giz-cepal.cl/page/quienes-somos> (consultado el 30 de octubre de 2018).

Clement, U. (1999). Die transnationale Kommunizierbarkeit des Berufes. Verständigungsprobleme im globalen Dorf. En: Harney, K. y Tenorth, H. (Eds.). Beruf und Berufsbildung. Situation, Reformperspektiven, Gestaltungsmöglichkeiten (pp. 209-231). Weinheim: Beltz.

Clement, U. (2015). Politische Steuerungslogiken beruflicher Bildung. Zentrifugale und zentripetale Kräfte in der Governance beruflicher Bildung. En: Bohlinger, S. y Fischer, A. (Eds.). Lehrbuch europäische Berufsbildungspolitik. Grundlagen, Herausforderungen und Perspektiven (pp. 25-55). Bielefeld, Alemania: W. Bertelsmann Verlag.

Comisión Europea (2017). Documento de reflexión sobre el encauzamiento de la globalización. Recuperado de https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-globalisation_es.pdf (consultado el 30 de octubre de 2018).

Communiqué of the European Ministers for Vocational Education and Training, the European Social Partners and the European Commission (7 de diciembre de 2010). The Bruges Communiqué on enhanced European Cooperation in Vocational Education and Training for the period 2011-2020. Recuperado de http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/repository/education/policy/vocational-policy/doc/brugescom_en.pdf (consultado el 30 de octubre de 2018).

Diccionario Inverso de la Real Academia Española (2018). Dualidad. Recuperado de <https://drae.es/palabras/dualidad> (consultado el 30 de octubre de 2018).

Dinero (29 de julio de 2015). Uno de cada dos jóvenes es España está desempleado. Periódico Dinero. Recuperado de <https://www.dinero.com/internacional/articulo/dinamica-del->

[desempleo-juvenil-europa-2015/211667](https://www.dinero.com/internacional/articulo/dinamica-del-desempleo-juvenil-europa-2015/211667) (consultado el 30 de octubre de 2018).

Dolowitz, D. (2003). A Policy-maker's Guide to Policy Transfer. The Political Quarterly, vol. 74, núm. 1, pp. 101-108.

Dolowitz, D. y Marsh, D. (1996). Who Learns What from Whom? A Review of the Policy Transfer Literature. Political Studies, vol. 44, núm. 2, pp. 343-357.

Dolowitz, D. y Marsh, D. (2000). Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy Making. Governance, vol. 13, núm. 1, pp. 5-24.

DUALVET (2015). Cómo implantar con éxito la formación profesional dual. El enfoque de DUALVET. Recuperado de http://www.dualvet.eu/docs/productos/Dualvet_ES.pdf (consultado el 30 de octubre de 2018).

Euler, D. (2013a). El sistema dual en Alemania - ¿Es posible transferir el modelo al extranjero?. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Euler, D. (2013b). Die deutsche Berufsausbildung - ein Exportschlager oder eine Reformbaustelle?. bwp@ Berufs- und Wirtschaftspädagogik, vol. 109, núm. 3, pp. 321-331.

Evans, M. (2004). Understanding Policy Transfer. En: Evans, M. (Ed.). Policy Transfer in Global Perspective. London: Ashgate Publishing.

Eyestone, R. (1977). Confusion, Diffusion, and Innovation. The American Political Science Review, vol. 71, núm. 2, pp. 441-447.

Farias, P. y Porrúa, M. (2016). Reconstruyendo la relación el nuevo protagonismo del ciudadano en la gestión pública. En: Banco Interamericano de Desarrollo (2016). Gobiernos que sirven: Innovaciones que están mejorando la entrega de servicios a los ciudadanos (pp. 1-11). Recuperado de <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7971/Gobiernos-que-sirven%20Innovaciones-que-estan-mejorando-la-entrega-de-servicios-a-los-ciudadanos.pdf?sequence=1> (consultado el 30 de octubre de 2018).

Fichtner, U. (2005). Die Rückkehr des Proletariats. Der Spiegel. Recuperado de <http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-40525872.html> (consultado el 30 de octubre de 2018).

Finanzas Carbono (2018). El perfil de la GIZ. Recuperado de <http://finanzascarbono.org/colaboradores/agencia-alemana-de-cooperacion-tecnica-giz/> (consultado el 30 de octubre de 2018).

Freeman, R. (1999). Policy transfer in the health sector, a working paper. Recuperado de <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.202.5374&rep=rep1&type=pdf> (consultado el 30 de octubre de 2018).

Gessler, M., Fuchs, M. y Pilz, M. (Eds.) (2018). *Konzepte und Wirkungen des Transfers Dualer Berufsausbildung*. Wiesbaden: Springer.

Giménez, G. (2002). Globalización y cultura. *Estudios Sociológicos*, vol. 20, núm. 1, pp. 23-46.

GIZ (2014). *Improving the Image of Technical and Vocational Education and Training*. Recuperado de https://www.dcdualvet.org/wp-content/uploads/2014_GIZ_Improving-the-Image-of-Technical-and-Vocational-Education-and-Training_A-synthesis.pdf (consultado el 30 de octubre de 2018).

GIZ (2018). *Capacity Development*. Recuperado de <https://www.giz.de/expertise/html/9578.html> (consultado el 30 de octubre de 2018).

Greinert, W. (1995a). *Das „deutsche System“ der Berufsausbildung. Geschichte, Organisation, Perspektiven*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Greinert, W. (1995b). *Geschichte der Berufsausbildung in Deutschland*. En: Arnold, R. y Lipsmeier, A. (Eds.). *Handbuch der Berufsbildung* (pp. 499-517). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Greinert, W. (2004). *Epochen gesellschaftlicher Funktionalisierung beruflicher Bildung in Deutschland – Eine sozialhistorische Skizze*. En: Busian, A. (Ed.), Drees, G. (Ed.), Lang, M. (Ed.). *Mensch, Bildung, Beruf. Herausforderungen an die Berufspädagogik* (pp. 226-236). Bochum: Projekt Verlag.

Greinert, W. (2013). *Erwerbsqualifizierung als Berufsausbildung – bleibt dies die ultimative Lösung?*. *Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis*, vol. 42, núm. 3, pp. 11-15.

Han, B. (1999). *Martin Heidegger*. München: Fink.

Heidegger, M. (1986). *Sein und Zeit*. 16. Aufl. Tübingen: Max Niemeyer Verlag.

Heinemann, K. (2003). *Introducción a la metodología de la investigación empírica*. Barcelona: Editorial Paidotribo.

Helgason, S. (1997). *International Benchmarking Experiences from OECD Countries*. Paper Presented at a Conference Organised by the Danish Ministry of Finance on: Copenhagen 20 - 21 February 1997. Recuperado de <http://www.oecd.org/governance/budgeting/1902957.pdf> (consultado el 30 de octubre de 2018).

Heller, P., Grunau, J. y Duscha, K. (2015). *Das Konzept „Beruf“ ins Ausland transferieren? Eine kritische Perspektive auf den deutschen Berufsbildungsexport*. *bwp@ Berufs- und Wirtschaftspädagogik*, vol. 29 (online), pp. 1-17.

Hoeckel, K. y Schwartz, R. (2010). *Lernen für die Arbeitswelt. OECD-Studien zur Berufsbildung in Deutschland*. Recuperado de <http://www.oecd.org/berlin/45924455.pdf> (consultado el 30 de octubre de 2018).

IAB (2017). *Betriebliche Ausbildungsbeteiligung 2006 bis 2016 – Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel. Aktuelle Daten und Indikatoren*. Recuperado de http://doku.iab.de/arbeitsmarktdaten/Ausbildungsbeteiligung_2006-2016.pdf (consultado el 30 de octubre de 2018).

IBW (2016). *Duale Berufsbildung in Deutschland, Liechtenstein, Österreich und der Schweiz*. Recuperado de <https://www.ibw.at/bibliothek/id/412/> (consultado el 30 de octubre de 2018).

iMOVE (2016). *iMOVE-Trendbarometer 2016: Duale Ausbildung ist Zugpferd im Bildungsexport*. Recuperado de https://www.imove-germany.de/cps/rde/xchg/imove_projekt_de/hs.xsl/presse.htm?content-url=/cps/rde/xchg/imove_projekt_de/hs.xsl/27314.htm (consultado el 30 de octubre de 2018).

KAS (2015). *Formación dual en Alemania. Formar técnicos por medio de la teoría y la práctica*. Recuperado de <http://www.kas.de/wf/doc/23155-1442-4-30.pdf> (consultado el 30 de octubre de 2018).

Kant, I. (1803). *Über Pädagogik*. Königsberg: Deutsches Textarchiv. Recuperado de http://www.deutschestextarchiv.de/book/view/kant_paedagogik_1803?p=11 (consultado el 30 de octubre de 2018).

KfW (2018). *Mittelstand ist der Motor der deutschen Wirtschaft*. Recuperado de <https://www.kfw.de/KfW-Konzern/KfW-Research/Mittelstand.html> (consultado el 30 de octubre de 2018).

Kell, A. (2000). *Beruf und Bildung. Entwicklungstendenzen und Perspektiven*. En: Benner, D. y Tenorth, H. (Eds.). *Bildungsprozesse und Erziehungsverhältnisse im 20. Jahrhundert* (pp. 212-238). Weinheim: Beltz.

Kennett, P. (2008). *Introduction: governance, the state and public policy in a global age*. En: Kennett, P. (Ed.). *Governance, Globalization and Public Policy* (pp. 3-18). Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.

Kerschensteiner, G. (1910). *Die Schule der Zukunft: eine Arbeitsschule*. En: Kerschensteiner, G. *Grundfragen der Schulorganisation* (pp. 97-114). Leipzig.

Kim, P. (2007). *Desafíos a la capacidad pública en la era de una administración pública en evolución y reforma del gobierno*. *Gestión y Política Pública*, vol. 16, núm. 2, pp. 511-537.

Knill, C. (2005). Introduction: Cross-national policy convergence: concepts, approaches and explanatory factors. *Journal of European Public Policy*, vol. 12, núm. 5, pp. 764-774.

Kreutzer, F. (1999). Beruf und Gesellschaftsstruktur. Zur reflexiven Institutionalisierung von Beruflichkeit in der modernen Gesellschaft. En: Harney, K. y Tenorth, H. (Eds.). *Beruf und Berufsbildung. Situation, Reformperspektiven, Gestaltungsmöglichkeiten* (pp. 61-84). Weinheim: Beltz.

Kutscha, G. (2008). Berufsbildungssystem und Berufsbildungspolitik in Deutschland. Seminarskript für das Wintersemester 2008/09, Universität Duisburg-Essen. Fachbereich Bildungswissenschaften. Recuperado de https://www.uni-due.de/imperia/md/content/berufspaedagogik/kutscha_skript_berufsbildungssystem_bpolitik_ws2008-09.pdf (consultado el 30 de octubre de 2018).

Ladrech, R., (1994). Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France. *Journal of Common Market Studies*, vol. 32, núm. 1, 1994, pp. 69-88.

Langthaler, M. (2013). Aktuelle Trends und Strategien der Entwicklungszusammenarbeit im Sektor berufliche Bildung und Skills Development: Mit einem Überblick über ausgewählte Geberorganisationen. Recuperado de <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/99058/1/790900009.pdf> (consultado el 30 de octubre de 2018).

Li, J. (2016). Policy-Transfer von deutschen Evaluationskonzepten der Berufsbildung nach China - Eine Analyse am Beispiel des Peer-Review-Verfahrens. Wiesbaden: Springer.

Mariscal, N. (2013). Repensando la europeización. *Cuadernos Europeos de Deusto*, núm. 49, pp. 19-46.

Martín-Cabello, A. (2013). Sobre los orígenes del proceso de globalización. *Methaodos, Revista de Ciencias Sociales*, vol. 1, núm. 1, pp. 7-20.

Mayer, C. (1999). Entstehung und Stellung des Berufs im Berufsbildungssystem. En: Harney, K. y Tenorth, H. (Eds.). *Beruf und Berufsbildung. Situation, Reformperspektiven, Gestaltungsmöglichkeiten* (pp. 35-60) Weinheim: Beltz.

McGrath, S. (2012). Vocational education and training for development: a policy in need of a theory?. *International Journal of Educational Development*, vol. 32, núm. 5, pp. 623-631.

Mendels F. (1972). Proto-industrialization: The First Phase of the Industrialization Process. *The Journal of Economic History*, vol. 32, núm. 1, pp. 241-261.

Namakforoosh, M. (2005). *Metodología de la investigación*. Ciudad de México: Limusa.

Navas, R. (1 de julio de 2013). La 'moda' de la gobernanza no cuaja. *El Economista*.

Recuperado de <http://www.eleconomista.es/andalucia/noticias/4955896/07/13/la-moda-de-la-gobernanza-ausente-de-la-reforma-de-la-administracion.html> (consultado el 30 de octubre de 2018).

Nordbeck, R. (2013). *Internationaler Politiktransfer und nationaler Politikwandel -Ausbreitung und Effektivität des Umweltaktionsprogramms in Mittel- und Osteuropa*. Wiesbaden: Springer.

OCDE (2017). *Education at a Glance 2017 - OECD indicators*. Recuperado de https://www.hm.ee/sites/default/files/eag2017_eng.pdf (consultado el 30 de octubre de 2018).

OIT (2018). El diálogo social y el tripartismo. Recuperado de <https://www.ilo.org/global/topics/dw4sd/themes/s-dialogue-tripartism/lang-es/index.htm> (consultado el 30 de octubre de 2018).

Osorio, C. y Vergara, J. (2016). La difusión de políticas públicas. Estado del arte y contribuciones para la disciplina en América Latina. *Revista de Ciencia Política*, vol. 54, núm. 2, pp. 235-254.

Parsons, W. (1996). *Public Policy*. Cheltenham: Edward Elgar.

Perry, L. y Tor, E. (2009). Understanding educational transfer: Theoretical perspectives and conceptual frameworks. *Prospects*, vol. 38, núm. 4, pp. 509-526.

Pino, J. (2015). Metodología de investigación en la ciencia política: la mirada empírico-analítica. *Revista Fundación Universitaria Luis Amigó*, vol. 2, núm. 2, pp. 185-195.

Phillips, D. (1997). Prolegomena to a history of British interest in education in Germany. En: Kodron et al. (Eds.). *Vergleichende erziehungswissenschaft: Herausforderung – Vermittlung – Praxis* (pp. 673-687). Köln: Böhlau.

Phillips, D. (2000). Learning from elsewhere in education: Some perennial problems revisited with reference to British interest in Germany. *Comparative Education*, vol. 36, núm. 3, pp. 297-307.

Phillips D. (2009) Aspects of Educational Transfer. En: Cowen, R. y Kazamias, A. (Eds.). *International Handbook of Comparative Education*. Springer International Handbooks of Education, vol 22 (pp 1061-1077). Dordrecht: Springer.

Phillips, D. y Ochs, K. (2002a). Comparative studies and 'cross-national attraction' in education: A typology for the analysis of English interest in educational policy and provision in Germany. *Educational Studies*, vol. 28, núm. 4, pp. 325-339.

Phillips, D. y Ochs, K. (2002b). *Toward a Structural Typology of Cross-National Attraction in Education*. Lisboa: Educa.

Phillips, D. y Ochs, K. (2003). Processes of policy borrowing in education: some explanatory and analytical devices. *Comparative Education*, vol. 39, núm. 4, pp. 451-461.

Phillips, D. y Ochs, K. (2004). Researching Policy Borrowing: some methodological problems in comparative education. *British Educational Research Journal*, vol. 30, núm. 6, pp. 773-784.

Phillips, D. y Schweisfurth, M. (2014). *Comparative and International Education: An Introduction to Theory, Method, and Practice*. 2nd edition. London: Bloomsbury.

Rapplee, J. (2006). Theorizing Educational Transfer: toward a conceptual map of the context of cross-national attraction. *Research in Comparative and International Education*, vol. 1, núm. 3, pp. 223-240.

Rapplee, J. (2012). *Educational Policy Transfer in an Era of Globalization: Theory - History - Comparison*. Frankfurt am Main: Peter Lang.

Resico, M. (2011). Introducción a la economía social de mercado. Recuperado de http://www.kas.de/wf/doc/kas_29112-1522-4-30.pdf?111103181408 (consultado el 30 de octubre de 2018).

Robinson, M. (2015). *From Old Public Administration to the New Public Service: Implications for Public Sector Reform in Developing Countries*. Singapur: UNDP Global Centre for Public Service Excellence.

Rodríguez, E. (2005). *Metodología de la Investigación*. Villahermosa: Colección Héctor Merino Rodríguez.

Rodríguez, M. (7 de marzo de 2012). Introducción general a la metodología de la investigación. Recuperado de <https://metodologiasdelainvestigacion.wordpress.com/2012/03/07/introduccion-general-a-la-metodologia-de-la-investigacion/> (consultado el 30 de octubre de 2018).

Röhrs, H. (1999). Georg Kerschensteiner (1852-1932). Prospects: the quarterly review of comparative education, vol. 13, núm. 3/4, pp. 807-822.

Rose, R. (1991). What is lesson-drawing?. *Journal of Public Policy*, vol. 11, núm. 1, pp. 3-30.

Rose, R. (1993). *Lesson Drawing in Public Policy: A Guide to Learning Across Time and Space*. Chatham: Chatham House.

Ruiz, O. (2015). Convergencia de política hacia la gestión integral de recursos hídricos en México. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, vol. 4, núm. 2, pp. 67-88.

Schmiede, R. (2015). Verberuflichung oder Entberuflichung? Einige Befunde aus der Arbeits- und Bildungssoziologie. *WBV Publikation*, núm. 31, pp. 81-102.

Siqueira, J. (2001). El principio de responsabilidad de Hans Jonas. *Acta Bioethica*, vol. 7, núm. 2, pp. 277-285.

Statista (2017a). Bruttoinlandsprodukt (BIP) in Deutschland von 1991 bis 2017. Recuperado de <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1251/umfrage/entwicklung-des-bruttoinlandsprodukts-seit-dem-jahr-1991/> (consultado el 30 de octubre de 2018).

Statista (2017b). Anteil der Wirtschaftssektoren an der Bruttowertschöpfung in Deutschland im Jahr 2017. Recuperado de <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/36846/umfrage/anteil-der-wirtschaftsbereiche-am-bruttoinlandsprodukt/> (consultado el 30 de octubre de 2018).

Stockmann, R. (1992). *Die Nachhaltigkeit von Entwicklungsprojekten. Eine Methode zur Evaluierung am Beispiel von Berufsbildungsprojekten*. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Stockmann, R. (1993). Die Nachhaltigkeit von Berufsbildungsprojekten. En: Stockmann, R. y Gaebe, W. (Eds.). *Hilft die Entwicklungshilfe langfristig? Bestandsaufnahme zur Nachhaltigkeit von Entwicklungsprojekten* (pp. 75-96). Opladen: Westdeutscher Verlag, pp. 75-96.

Stockmann, R. (1997). Die Nachhaltigkeit von Berufsbildungsprojekten in Entwicklungsländern. En: Greinert, W., Hejtmann, W. y Stockmann, R. (Eds.). *Vierzig Jahre Berufsbildungszusammenarbeit mit Ländern der Dritten Welt. Die Förderung der beruflichen Bildung in den Entwicklungsländern am Wendepunkt?* (pp. 95-128). Baden-Baden: Nomos-Verlagsgesellschaft.

Stockmann, R. (2014): The transfer of dual vocational training: Experiences from German development cooperation. En: Maurer, M. y Gonon, P. (Eds.). *The challenges of policy transfer in vocational skills development. National Qualifications frameworks and the dual model of vocational education in international cooperation* (pp. 261-285). Bern: Peter Lang.

Stone, D. (1999). Learning Lessons and Transferring Policy Across Time, Space and Disciplines. *Politics*, vol. 19, núm. 1, pp. 51-59.

Stone, D. (2000). Non-Governmental Policy Transfer: The Strategies of Independent Policy Institutes. *Governance*, vol. 13, núm. 1, pp. 45-70.

Stone, D. (2001). Learning Lessons, Policy Transfer and the International Diffusion of Policy Ideas. *Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation Working Paper*, núm. 69.

Stone, D. (2004). Transfer agents and global networks in the “transnationalization” of policy. *Journal of European public policy*, vol. 11, núm. 3, pp. 545-566.

UNESCO (2012). Youth and skills: Putting Education to Work. Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002180/218003e.pdf> (consultado el 30 de octubre de 2018).

UNESCO (2013). Shanghai Update - Follow-up on the UNESCO Third International TVET Congress. Recuperado de <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/ED/pdf/shanghaiupdateJune2013.pdf> (consultado el 30 de octubre de 2018).

Walker, J. (1969). The Diffusion of Innovations among the American States. *American Political Science Review*, vol. 63, núm. 3, pp. 880-899.

Warner, J. (2002). Metas y objetivos: Perfil de competencias. Madrid: Editorial Ramón Areces.

Weber, M. (1972). Die “Objektivität” sozialwissenschaftlicher und sozialpolitischer Erkenntnis. En: Weber, M. (Ed.). *Die ,Objektivität’ sozialwissenschaftlicher und sozialpolitischer Erkenntnis* (pp. 147-214). Tübingen: Fischer Verlag.

Wikipedia (2018). Hardware. Recuperado de <https://es.wikipedia.org/wiki/Hardware> (consultado el 30 de octubre de 2018).

Wolf, S. (2015). *Internationale Berufspädagogik - Beiträge einer Theorie zum internationalen Berufsbildungstransfer*. Berlín: Universitätsverlag der TU Berlin.

Zaei, M. (2014). Globalization of National Policy-Making: An International Perspective. *Public Policy and Administration*, vol. 13, núm. 2, pp. 331-340.

Leyes

Ley Fundamental de la República Federal de Alemania del 23 de mayo de 1949. Boletín Oficial Federal. Bonn, 23 de mayo de 1949, núm. 1, pp. 1-20.

Ley de Formación Profesional de Alemania de 14 de agosto de 1969. Boletín Oficial Federal. Bonn, 14 de agosto de 1969, núm. 20, pp. 931-968.

ÍNDICE DE DIAGRAMAS, GRÁFICOS, IMÁGENES Y TABLAS

Diagramas

Pág. 37. Diagrama 1: Categorías de transferencia de políticas públicas. Fuente: Elaboración propia, basada en Dolowitz, D. y Marsh, D. (2000). *Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy Making*. Governance, vol. 13, núm. 1, pp. 5-24.

Pág. 45. Diagrama 2: Categorías de transferencia de políticas educativas. Fuente: Elaboración propia, basada en Dolowitz, D. y Marsh, D. (2000). *Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy Making*. Governance, vol. 13, núm. 1, pp. 5-24.

Pág. 46. Diagrama 3: Fases del préstamo de políticas educativas. Fuente: Elaboración propia, basada en Phillips, D. y Ochs, K. (2003). *Processes of policy borrowing in education: some explanatory and analytical devices*. Comparative Education, vol. 39, núm. 4, pp. 451-461.

Pág. 47. Diagrama 4: Contexto de atracción. Fuente: Elaboración propia, basada en Phillips, D. y Ochs, K. (2003). *Processes of policy borrowing in education: some explanatory and analytical devices*. Comparative Education, vol. 39, núm. 4, pp. 451-461.

Pág. 49. Diagrama 5: Fases del préstamo de políticas educativas, dentro del contexto de atracción. Fuente: Elaboración propia, basada en Phillips, D. y Ochs, K. (2003). *Processes of policy borrowing in education: some explanatory and analytical devices*. Comparative Education, vol. 39, núm. 4, pp. 451-461.

Pág. 61. Diagrama 6: Marco histórico del SDFP. Fuente: Elaboración propia, basada en Greinert, W. (1995b). *Geschichte der Berufsausbildung in Deutschland*. En: Arnold, R. y Lipsmeier, A. (Eds.). *Handbuch der Berufsbildung* (pp. 499-517). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Pág. 66. Diagrama 7: Resumen del sistema educativo de Alemania. Fuente: Elaboración propia, basada en BMBF (2017a). *Duale Berufsausbildung sichtbar gemacht*. Recuperado de https://www.bmbf.de/pub/Duale_Berufsausbildung_sichtbar_gemacht_Broschuere.pdf (consultado el 30 de octubre de 2018) y KAS (2015). *Formación dual en Alemania. Formar técnicos por medio de la teoría y la práctica*. Recuperado de <http://www.kas.de/wf/doc/23155-1442-4-30.pdf> (consultado el 30 de octubre de 2018).

Pág. 67. Diagrama 8: Contenido de la formación entre la empresa y la escuela vocacional. Fuente: Elaboración propia, basada en KAS (2015). *Formación dual en Alemania*.

Formar técnicos por medio de la teoría y la práctica. Recuperado de <http://www.kas.de/wf/doc/23155-1442-4-30.pdf> (consultado el 30 de octubre de 2018).

Pág. 73. Diagrama 9: Participación de actores en el SDFP. Fuente: Elaboración propia, basada en BMBF (2017a). Duale Berufsausbildung sichtbar gemacht. Recuperado de https://www.bmbf.de/pub/Duale_Berufsausbildung_sichtbar_gemacht_Broschuere.pdf (consultado el 30 de octubre de 2018).

Gráficos

Pág. 76. Gráfico 1: Tasa de desempleo en la Unión Europea (año 2015). Fuente: Dinero (29 de julio de 2015). Uno de cada dos jóvenes en España está desempleado. Periódico Dinero. Recuperado de <https://www.dinero.com/internacional/articulo/dinamica-del-desempleo-juvenil-europa-2015/211667> (consultado el 30 de octubre de 2018).

Pág. 79. Gráfico 2: Aprendices por sector en porcentajes (año 2015). Fuente: Elaboración propia, basada en BMBF (2017a). Duale Berufsausbildung sichtbar gemacht. Recuperado de https://www.bmbf.de/pub/Duale_Berufsausbildung_sichtbar_gemacht_Broschuere.pdf (consultado el 30 de octubre de 2018).

Pág. 80 (parte superior). Gráfico 3: Empleados por tamaño de empresas entre los años 1999 y 2015 (en números absolutos). Fuente: Baas, M. y Baethge, M. (2017). Entwicklung der Berufsausbildung in Klein- und Mittelbetrieben (KMU). Expertise im Rahmen des Ländermonitors berufliche Bildung. Recuperado de http://www.sofi-goettingen.de/fileadmin/user_upload/Expertise__Entwicklung_der_Berufsausbildung_in_KMU__M._Baas__M._Baethge.pdf (consultado el 30 de octubre de 2018).

Pág. 80 (parte inferior). Gráfico 4: Empleados por tamaño de empresas entre los años 1999 y 2015 (en porcentajes). Fuente: Baas, M. y Baethge, M. (2017). Entwicklung der Berufsausbildung in Klein- und Mittelbetrieben (KMU). Expertise im Rahmen des Ländermonitors berufliche Bildung. Recuperado de http://www.sofi-goettingen.de/fileadmin/user_upload/Expertise__Entwicklung_der_Berufsausbildung_in_KMU__M._Baas__M._Baethge.pdf (consultado el 30 de octubre de 2018).

Pág. 81 (parte superior). Gráfico 5: Aprendices por tamaño de empresas entre los años 1999 y 2015 (en números absolutos). Fuente: Baas, M. y Baethge, M. (2017). Entwicklung der Berufsausbildung in Klein- und Mittelbetrieben (KMU). Expertise im Rahmen des Ländermonitors berufliche Bildung. Recuperado de http://www.sofi-goettingen.de/fileadmin/user_upload/Expertise__Entwicklung_der_Berufsausbildung_in_KMU__M._Baas__M._Baethge.pdf (consultado el 30 de octubre de 2018).

Pág. 81 (parte inferior). Gráfico 6: Aprendices por tamaño de empresas entre los años 1999 y 2015 (en porcentajes). Fuente: Baas, M. y Baethge, M. (2017). Entwicklung der

Berufsausbildung in Klein- und Mittelbetrieben (KMU). Expertise im Rahmen des Ländermonitors berufliche Bildung. Recuperado de http://www.sofi-goettingen.de/fileadmin/user_upload/Expertise__Entwicklung_der_Berufsausbildung_in_KMU__M._Baas__M._Baethge.pdf (consultado el 30 de octubre de 2018).

Imágenes

Pág. 1. Imagen 1: Policy Shopping. Fuente: Elaboración propia.

Pág. 56. Imagen 2: Der Gerber (El curtidor). Fuente: Luyken, C. (1711). Berufsdarstellungen aus dem 18. Jahrhundert. Augsburg; Chr. Weigel. Recuperado de <https://www.zvab.com/kunst-grafik-poster/Berufsdarstellungen-18-Jahrhundert-BERUFE-HANDWERK-BUCHWESEN/22590287932/bd> (consultado el 30 de octubre de 2018).

Pág. 57. Imagen 3: Der Gewichtemacher (El artesano de pesos). Fuente: Luyken, C. (1711). Berufsdarstellungen aus dem 18. Jahrhundert. Augsburg; Chr. Weigel. Recuperado de <https://www.zvab.com/kunst-grafik-poster/Berufsdarstellungen-18-Jahrhundert-BERUFE-HANDWERK-BUCHWESEN/22590287932/bd> (consultado el 30 de octubre de 2018).

Pág. 59. Imagen 4: Der Glockenmacher (El artesano de campanas). Fuente: Luyken, C. (1711). Berufsdarstellungen aus dem 18. Jahrhundert. Augsburg; Chr. Weigel. Recuperado de <https://www.zvab.com/kunst-grafik-poster/Berufsdarstellungen-18-Jahrhundert-BERUFE-HANDWERK-BUCHWESEN/22590287932/bd> (consultado el 30 de octubre de 2018).

Tablas

Pág. 36. Tabla 1: Modelo de Dolowitz y Marsh. Fuente: Dolowitz, D. y Marsh, D. (2000). Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy Making. Governance, vol. 13, núm. 1, pp. 5-24.

Pág. 74. Tabla 2: Actividad de Formación Profesional entre los años 2006 y 2016, según tamaño de empresa en porcentajes. Fuente: IAB (2017). Betriebliche Ausbildungsbeteiligung 2006 bis 2016 – Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel. Aktuelle Daten und Indikatoren. Recuperado de http://doku.iab.de/arbeitsmarktdaten/Ausbildungsbeteiligung_2006-2016.pdf (consultado el 30 de octubre de 2018).

Pág. 75. Tabla 3: Tasa de empleo directo de los aprendices entre los años 2006 y 2016, según tamaño de empresa en porcentajes. Fuente: IAB (2017). Betriebliche Ausbildungsbeteiligung 2006 bis 2016 – Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel.

Aktuelle Daten und Indikatoren. Recuperado de http://doku.iab.de/arbeitsmarktdaten/Ausbildungsbeteiligung_2006-2016.pdf (consultado el 30 de octubre de 2018).

